

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Raul Kadaste
Reevo Maidla

**INNOVATSIOON AVALIKUS SEKTORIS
FÜÜSILISE ISIKU TULUDEKLARATSIOONI
PROJEKTI RAKENDAMISEL
EESTI MAKSU- JA TOLLIAMETI POOLT**

Magistritöö

Juhendaja: PhD Kadri Ukrainski

Tartu 2020

Suunan kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Raul Kadaste

Reevo Maidla

(töö autorite allkirjad)

SISUKORD

SISUKORD	3
Sissejuhatus.....	4
1. Teoreetiline ülevaade innovatsiooniteooriatest, innovatsioonist avalikus sektoris ja muutuste juhtimisest	7
1.1. Innovatsiooni mõiste ja põhikarakteristikud	7
1.2. Innovatsiooni ja muutuste juhtimise mudelid	12
1.3. Innovatsioon avalikus sektoris.....	21
1.4. Innovatsiooni süsteem ja innovatsioonipoliitika	24
2. Maksu- ja tolliametis rakendatud innovatsiooniprotsesside ja muutuste juhtimise mudeli analüüs.....	31
2.1. Uurimisobjekt ja meetodika	31
2.2. Füüsilise isiku tuludeklaratsioonide innovatsiooni visioon ja innovatsiooniallikad	34
2.3. Plaani välja töötamine, osaliste kaasamine ja kommunikatsioon	40
2.4. Muutusprotsesside rakendamine, protsessi mõõtmine ja hoiakud	53
2.5. Maksu- ja tolliametis rakendatud innovatsiooniprotsessi mudel	61
Kokkuvõte	65
Allikate loetelu:	68
LISAD.....	75
LISA 1. Poolstruktureeritud intervjuu kava	75
LISA 2. Läbiviidud intervjuud.....	80
LISA 3. Intervjuu kava valiidsuse kontrolli tabel	81
LISA 4. FIDEK arenduste kronoloogia	86
LISA 5. FIDEK statistika.....	87
LISA 6. MTA kettakujuline struktuurijoonis.....	88
LISA 7. Väljundikeskse uurimisprotsessi mudel	89
Summary.....	90

Sissejuhatus

Eesti maksusüsteem on üks maailma parimaid, nii väidab Ameerika ühendriikide mõttekoda *Tax Foundation*, kes alates 2014 aastast koostab edetabelit maksusüsteemide konkurentsivõime kohta OECD¹ riikide hulgas (Pomerleau 2015). Maksu- ja Tolliameti (edaspidi MTA) tulemuslikud uuendused ja innovatsioonid sh füüsilise isiku tuludeklaratsiooni (edaspidi FIDEK) iga-aastased arendused on korduvalt esile tõstetud kõrgete riigiametnike ning organisatsioonide poolt, sh Eesti Vabariigi president Toomas Hendrik Ilves oma Soome visiidi ajal (Niin 2015). Riigi poolt e-keskkonnas kättesaadavaks tehtud teenustest võib esile tõsta nii e-riigi vahendusel pakutavaid teenuseid, patsiendiportaali kui ka MTA e-keskkonda (edaspidi e-MTA). Viimane, koos LHV-ga sai näiteks ka Eesti pangaliidu tunnustuse osaliseks, mil Pangaliit määras LHV-le innovatsioonipreemia koostöös MTA loodud palgamakse lahenduse loomise eest, mis võimaldas ühes keskkonnas maksta palgad ning nii deklareerida kui ka maksta maksud (“Uuenduste auhind läks taas LHVsse,” 2017). Globaalsest tunnustusest hoolimata on maksunduse ja selle innovatsioonidega stabiilselt tegelevad institutsioonid Eestis järjekindlalt saanud aasta maksumaksja vaenlase tiitleid – MTA aastatel 2003 ja 2009 ja Rahandusministeerium 2011, 2013 ja 2014 (“Sõbrad ja vaenlased,” 2019). Huvi maksunduse vastu ühiskonnas on arusaadavalt suur ja sellest tuleneb ka ilmselt kõrgendatud kriitikameelsus MTA vastu. Mõningasest kriitikast hoolimata võib pidada MTA innovatsioone, eriti aga FIDEK-it avalike teenuste innovatsioonide lipulaevaks, mille sarnast võrreldavat edu ei ole suutnud järjekindlalt demonstreerida enamus avaliku sektori asutusi. Innovatsiooni vaatevinklist on Eesti valitsussektori asutuste e-teenuseid ehk e-Valitsust laiemalt ja sellega kaasnevaid mõjutegureid põhjalikult uuritud (Högselius 2007; Kalvet 2012), kuid üksikasjalikumalt ei ole ühtegi e-riigi innovatsiooni muutuste juhtimise seisukohast uuritud. See võiks olla oluline kui soovime MTA edu teiste asutuste ja teenuste arendamiselt korrata. FIDEK eduloost oleks teiste avaliku

¹ OECD – Organization of Economic Co-operation and Development

sektori asutustel palju õppida, kui oleks selge FIDEK innovatsiooni mudel ja läbiviidud muutuste juhtimise protsess.

Uuritava nähtuse (FIDEK) valikul sai määravaks projekti laiaulatuslik kajastus meedias ja eelduslikud innovaatilise projekti tunnused, näiteks populaarsus kasutajate hulgas ja funktsionaalne kasutusele võetavus. FIDEK arenduse protsessi uurimine on uudne kuna autoritele teadaolevalt ei ole ühtegi avaliku sektori e-teenust analoogselt uuritud ning seetõttu võivad käesoleva töö väljundid olla heaks sisendiks uute innovaatiliste avalike teenuste disainimisel ning elluviimisel.

Uurimistöö edukuse kriteeriumiteks on teaduslikult põhjendatud innovatsiooniprotsessi ja selle juhtimise tunnuste alusel välja tuua edu kordamise võimalikud tunnused ning mudelid teiste avaliku sektori asutuste jaoks. Eesmärk on tuvastada milliseid innovatsiooni olemuslikke põhijooni ja mõjutegureid ning muutuste juhtimise mudeleid on arvestatud FIDEK projekti elluviimisel. Seal hulgas mõista FIDEK arenduse kriitilisi edutegureid, tuvastada FIDEK arenduse juhtimismudel ja seosed innovatsiooni eripäradega avalikus sektoris ning koostada rakendust leidnud FIDEK innovatsiooniprotsessi mudel.

Kirjeldatud uurimisprobleemi kvalitatiivne uurimine mõistmaks MTA edu tagamaid aitab õppida MTA näitel nii nende vigadest kui edust. See omakorda aitab paremini mõista võimalusi innovatsiooniks riigi poolt pakutavates teenustes ning jõuda ka teistel asutustel läbi üha enam kasutust leidva internetikeskkonna oma kodanikeni. Edukas riigi teenuste digitaliseerimine omakorda aitab suures plaanis kokku hoida teenuse tagamisega seotud kuludelt, vähendades inimtöö tunde teenuse pakkumiseks ning suurendades teenuse kättesaadavust ja tervikuna riigiaparaadi efektiivsust. Magistritöö uurimisülesanded on:

- 1) selgitada välja teooriale tuginedes tähtsamad innovatsiooniprotsessi põhi-karakteristikud ning võrrelda neid FIDEK arendusprotsessiga;
- 2) selgitada välja innovatsiooniprotsessi avaliku sektori eripärad, FIDEK arenduse paiknemine innovatsioonisüsteemis (IS) ning innovatsioonipoliitikate (IP) mõju FIDEK-le;
- 3) kaardistada FIDEK innovatsiooniprotsessi erinevaid funktsioone – eelarve, tehnoloogia, arendustöö, juhtimine;
- 4) kaardistada erinevaid muutuste juhtimise mudeleid ja sünteesida intervjuude ning teooria põhjal FIDEK arenduse juhtimise eripärad;

- 5) analüüsida erinevaid innovatsioonimudeleid ning modelleerida rakendust leidnud FIDEK innovatsiooniprotsessi mudel.

Magistritöö uuringu objektiks on FIDEK arenduse organisatsioonilised ja innovaatilised aspektid. Täpsemalt FIDEK moodustamise ja kinnitamise erinevad alamprotsessid sh. andmete kogumine, töötlemine ja esitamine klientidele erinevates keskkondades ning ka selle juurde kuuluvad tehnilised protsessid. FIDEK seoste otsimine teooriaga tuleneb uurimiseesmärkidest. Magistritöö uurimisskeem kattub Lembit Õunapuu (2014) väljundikeskse uurimisprotsessi mudeliga (lisa 7).

Autorite kitsas huvi FIDEK arendusprotsessi kui ühe Eesti suurima ja edukaima e-teenuse innovatsiooni vastu õigustab väljundikeskse uurimisprotsessi mudeli kasutamist uurimisprotsessis. Uuritava nähtuse, antud juhul teenuse, edu defineerimiseks tuli töötada nõ. uuritava nähtuse enda, kirjanduse kui ka uurimisvälja määratlemisega. Lineaarse protsessi tunnustest hoolimata tuli ette korduvaid tagasipöördumisi varajasematesse etappidesse, et täpsustada ning otsustada kõikide uuritavate aspektide relevantsuse üle. Töö teooria ja MTA enda avalike materjalidega kodulehel võimaldas teha otsuse andmekogumise meetodika osas, milleks osutus kvalitatiivne intervjuu FIDEK protsessi erinevate tasemete võtmeisikutega. Esialgne hinnanguline valimi määr oli autorite poolt kehtestatud 5-10, mis kattis eeldatavad FIDEK arenduse erinevad operatsiooni tasandid. Valimi moodustamise aluseks oli MTA töötajate, sh FIDEK projekti eest vedanud juhtide, antud soovitusel. Valimi esinduslikkuse saavutamiseks järgiti info küllastumise aspekti. Läbiviidud intervjuud kinnitasid valimi piisavust.

Uurimistöö on koostatud autoritel kahe peale ning ülesanded on töö kirjutamisel jaotatud selliselt, et ehkki mõlemad autorid osalesid kogu töö kirjutamises, langes vastutus töö esimese peatüki kokku panemise eest valdavalt Reevo Maidlale ning teise peatüki eest Raul Kadastele. Intervjuud viidi läbi ühiselt, et tagada mõlema autori parem uuritava teenuse mõistmine ning töö lõplik koostamine ja vormistamine tehti samuti ühiselt.

Märksõnad: innovatsioon, innovatsiooni mudelid, muutuste juhtimine.

1. Teoreetiline ülevaade innovatsiooniteooriatest, innovatsioonist avalikus sektoris ja muutuste juhtimisest

1.1. Innovatsiooni mõiste ja põhikarakteristikud

Innovatsioon tavakäsitluses on laiaulatuslik mõiste (Kline & Rosenberg 2009), mis omistatakse kõikvõimalikele tegevustele või asjadele, kui need on midagi uut või eelnevast oluliselt erinevat (Ricard *et al.* 2017). Teadusliku vundamendi sellele käsitlusele lõi 20. sajandi alguses Joseph A. Schumpeter, innovatsioon on ainukordne ja spontaanne keskkonna muutus, mis tekitab turule uue tasakaalupunkti (Schumpeter 1934). Schumpeteri teooria järgi võib innovatsioon väljenduda uue toote (sh olemasoleva toote uute omaduste), tootmise meetodite, turgude (ettevõtte jaoks), uute tootmissisendite (toormaterjal, pooltooted) või uue organisatsiooni näol. Majanduslik areng on ajendatud uute kombinatsioonide (innovatsioonid) pidevast ilmumisest, mis on majanduslikult elujõulisemad kui asjade vana moodi tegemine (Schumpeter 1934).

Innovatsioon on idee, tava või objekt, mida kasutaja tunnetab uuena (Rogers 1995). Kuna tegu on tunnetusliku protsessiga, siis innovatsiooni uudsus ajas muutub ning on seeläbi otseselt seotud ka innovatsiooni kasutajate hulgaga. Innovatsiooni kasutajate hulga muutusi ajas kirjeldab Rogers difusiooni kõverate ehk hajuvuse kõverate kaudu (Rogers 1962), jagades innovatsiooni kasutajad kahte peamisesse gruppi – varased kasutusele võtjad (*earlier adopters*) ja hilisemad kasutusele võtjad (*later adopters*). Rogers leiab, et innovatsiooni kasutusele võtmisel on tähtis kommunikatsiooni etapp, mille kaudu innovatsioon tehakse kättesaadavaks ja võetakse klientide poolt kasutusele. Uute tehnoloogiate kasutuselevõtule tekib enim kasu just innovatsiooni leviku kaudu (Kline & Rosenberg 2009), mida märkimisväärselt suurem on innovatsioon, seda suurem on innovatsioonist otse ja selle hajuvusest saadav tulu (Arnold, Thuriaux 1997).

Innovatsiooni uurimisse ja analüüsi on OECD panustanud läbi *Oslo Manual*'i (edaspidi OM), mis on rahvusvaheliselt tunnustatud innovatsioonialase statistika kogumise ja analüüsi metodoloogia kogumik (Arundel *et al.* 2019). Läbi kolme kümnendi (1992, 1997, 2005 ja 2018) on OM'is põhjalikult analüüsitud innovatsiooni, et vastata tänapäevastele majanduslikele, sotsiaasetele ja keskkonnaalastele väljakutsetele. Innovatsioon sisaldab endas erinevaid tegevusi (teaduslikke, tehnoloogilisi, organisatsioonilisi, raamatupidamislikke ja finantsilisi), mille tulemusena uue toote või teenuse ja tehnoloogilise arengu omavahelise koosmõju tulemusel jõutakse turule uue toote või teenusega (Oslo Manual, 1992). OECD (OECD/Eurostat, 2005: 48-52) eristab peamiselt nelja tüüpi innovatsiooni - toote, protsessi, organisatsiooni ja turunduse innovatsiooni. Esimesed kolm nimetatut ei erine oluliselt Schumpeterlikust käsitlusest, kuid turunduse innovatsiooni all peetakse silmas uute turundusmeetmete kasutuselevõtmist, mis hõlmab ka märkimisväärseid muudatusi toodete pakendamises, disainis, müügispetsiifikas, toetus- ja hinnapoliitikas. Turundusinnovatsiooni eesmärk on kliendi vajaduste parem tabamine ja uute turgude avamine. Turundusinnovatsiooni eelduseks ei ole innovaatiline toode, vaid tavapärastest turundustegevustest märkimisväärselt erinevate turundusmeetmete kasutusele võtmine, mis suurendavad organsatsiooni eesmärgipärast väljundit.

Michel E. Porter (1990) näeb innovatsiooni ebahariliku püüdluse tulemusena ja ühe eeldusena konkurentsieelise tekkimisel. Enamus innovatsiooni on lisanduv (*incremental*), mis sõltub rohkem väikestest edusammudest ja eelistest mitte ühest suurest tehnoloogilisest läbimurdest (Porter 1990). Suurem osa tehnoloogilisest muutusest on klientidele vähe nähtav, et mitte öelda nähtamatu (Kline, Rosenberg 2009) ja toimub samm-sammuliste edasiarenduste näol (Trott 2008). Porteri arvates võetakse ettevõtted, kelle areng peatub ja innovatsioon kaob, lõpuks ja paratamatult üle konkurentide poolt. Sarnasele järeldusele jõudis oma majandusteooriaga Schumpeter (Joseph A. Schumpeter 1943) luues termini „loov hävitustöö“ (*creative destruction*).

Evolutsiooniline majandusteooria (Nelson, Winter 1982: 368) näeb majanduse muutumist teekonnana, mille käigus teadmus ja tehnoloogiad on pidevas muutuses ning erinevate osalejate ja nähtuste mõjuväljas. Selle evolutsioonilise protsessi (innovatsiooni)

tunnusteks on pidev uue keskkonna loomine, mille käigus informatsioon talletatakse organisatsiooni liikmetes, kelles peitub kogu organisatsiooni teadmus (Nelson, Winter 1982: 104). Informatsioonile ja selle põhjal sünteesitaval teadmusel on suur tähtsus ettevõtete edukuse ja seeläbi ka konkurentsivõime tekkimisel (Nelson, Winter 1982; Diebold, Porter 1990; Lam 2004).

Innovatsiooni ja teadmuse seoseid on järjest rohkem hakatud uurima seoses teenusmajanduse tähtsuse kasvuga 20. sajandi lõpupoolles. Tuginedes Michael Polanyi eeldusele „*We can know more than we can tell*“ (Polanyi 1967: 4) on paljud järgmised teadlased üritanud teadmuse olemust klassifitseerida ja kirjeldada. Ühena paljudest, kes Polanyi tõdemuse põhjal seda üritasid teha, olid Richard Nelson ja Sidney Winter (1982), kes polariseerivad teadmuse vaikivaks/mitte väljendatavaks teadmuseks (*tacit knowledge*) ja konkreetseks/väljendatavaks teadmuseks (*explicit knowledge*). Vaikiv teadmus sisaldab endas õppimist ja oskusi, mis mõlemad väljenduvat otseselt töötaja kaudu (Arnold, Thuriaux 1997). Vaikiv teadmus ei ole staatiline nähtus, vaid seda tuleb pidevalt edasi arendada (Nonaka 1994), kasutades sealhulgas intuitsiooni, proovimise ja katsetamise meetodeid, mille hulka kuulub ka võimalus eksida (Howells 1996). Uue teadmuse teke on võimalik ainult läbi teadmuse enda muutumise (Nonaka 1994: 18) (vaikiv→väljendatav teadmus, vaikiv→vaikiv, väljendatav→vaikiv, väljendatav→väljendatav) ning keskastme juhtidel on täita informatsiooni vahendamise roll tavatöötajate ja tippjuhtkonna vahel, töödeldes tippjuhtkonna informatsiooni ja teadmuse kasutatavateks ideedeks ja kontseptsioonideks. Innovatsioon ja teadmus on omavahel tihedas seoses. Kahtlemata mängib ka informatsioon suurt rolli innovatsiooni protsessis, kuid kuna informatsioon on väljendatav/kodeeritav/mõõdetav, siis on informatsiooni käitlemine ettevõtlusprotsessi käigus üldiselt lihtne. Informatsioon töödeldakse ettevõtluse protsessis teadmuseks ning see võimaldab saavutada ettevõtluse eesmäärke.

Ikujiro Nonaka (1994) kirjeldab innovatsiooni läbi spiraalse teadmuse muutumise protsessi, mida tõukab edasi pidev kommunikatsioon ja koostöö erinevate osapoolte vahel. Väga sarnase innovatsiooniprotsessi graafilisele väljendusele on tulnud ka Paul Trott (1998) oma võrgustiku innovatsioonimudeliga (joonis 4). Innovatsioon ei toimu vaakumis, pigem vastusena takistavatele, soodustavatele ja mõjutavatele faktoritele

(Caraça *et al.* 2009). Organisatsiooni võimekus keskkonna muutustele positiivselt reageerida sõltub paljuski organisatsiooni liikmete isiklikest oskustest, kogemustest ning organisatsiooni töökorraldustest neid isiklike oskusi parimal moel rakendada. Vajadus teadmuse (kuidas ja miks asju tehakse) järele paneb organisatsioone vaikivteadmuse koguma, selle elemente välja selgitama, kodifitseerima ja intellektuaalsesse kapitali salvestama (Arnold, Thuriaux 1997).

Innovatsioonide jagamine radikaalseteks ja lisanduvaks (*incremental*) pärineb schumpeterlikust innovatsioonikäsitlusest, mille järgi loovale hävitusprotsessile (*creative destruction*) annab hoo murranguline (*disruptive*) tehnoloogia. Radikaalne innovatsioon on nii uudne ja märkimisväärselt erinev olemasolevast, et on võimeline muutma turge, tarbimisharjumusi ja sööma turult välja teisi tooteid. Lisanduv innovatsioon seevastu täiustab või arendab edasi olemasolevat süsteemi ehk teeb paremini seda mida juba tehakse. Peamine erinevus radikaalse ja lisanduva innovatsiooni vahel seisneb nende intensiivsuses ja ulatuslikkuses (Norman, Verganti 2014). Kuna suur osa innovatsiooni uuringuid käsitleb innovatsioonide mõõtmist, siis on radikaalset innovatsiooni võimalik mõõta kolme teguri abil (Dahlin, Behrens 2005): uudsus (*novel*), unikaalsus (*unique*) ja kasutusele võetavus (*adopted*).

Innovatsiooni definitsioonide paljusid ja kriteeriumite laialivalgusus muudab innovatsiooni mõõtmise raskeks (Kline, Rosenberg 2009), samuti erinevate sektorite innovatsioonid võrreldamatuks (Gault 2018). Innovaatiliste tegevuste tulemuste ja mõju saavutamine on aeganõudev protsess, seetõttu tuleks vaatluse alla võtta pigem IS-id tervikuna, mitte konkreetset innovaatilised tegevused, leiab Gault (2018). Innoveerivate ettevõtete hulk ei ole eesmärk omaette, vaid innovatsioonide tulemusena tekkiv sotsiaalmajanduslik kasu.

Innovatsiooni allikad pärinevad enamasti väljaspool organisatsiooni (Lundvall 2016), ärilised liidud ja võrgustikud on parimad näited, kuid ka uute töötajate värbamine väljastpoolt on üks mehhanism organisatsiooni uute teadmiste toomiseks. Alice Lam (2004) leiab seevastu, et organisatsiooni struktuuril on suur mõju organisatsiooni õpivõimele, teadmuse loomisele ja tehnoloogilisele innovatsioonile.

Tabel 1. Innovatsiooni taksitavad tegurid avalikus sektoris.

Autor	Innovatsiooni taksitavad tegurid
Mulgan, Albury (2003: 31)	<ul style="list-style-type: none">- riski vältimise kultuur- vastumeelsus ebaõnnestumise tunnistada- ühekülgsed innovatsiooni allikad- kultuurilised või organisatsioonilised barjäärid- stiimulite puudumine- visiooni puudumine ja lühiajaline finantsplaneerimine- bürokraatia ja tarnesurve
Bloch (2011)	<ul style="list-style-type: none">- regulatsioonide paindumatus- organisatsiooni siseste stiimulite puudumine- ebapiisav eelarve- läbikukkumise vältimine- organisatsioonisisese koostöö puudumine- ajapuudus- lepingulised takistused- lepingupartnerite ebapiisav võimekus- kasutajate vastuseis muutustele
Kattel <i>et al.</i> (2014)	<ul style="list-style-type: none">- poliitilised tegurid- administratiivsed tegurid- juriidilised tegurid- institutsionaalsed tegurid
Manimala <i>et al.</i> (2006)	<ul style="list-style-type: none">- ebaõnnestumiste vältimise süsteemi puudumine- stiimulite puudumine- muutuste halb juhtimine- menetlusviivitused- halb dokumendihaldus- kerge juurdepääs välistele tehnoloogiatele- ebaselged normid uuenduste kasutuselevõtu ja karjäärivõimaluste vahel- tugifunktsioonide vähene tunnustamine- juhtimisahela ambivalentsus- ebapiisav ideede edendamise süsteem- piloottestide puudumine

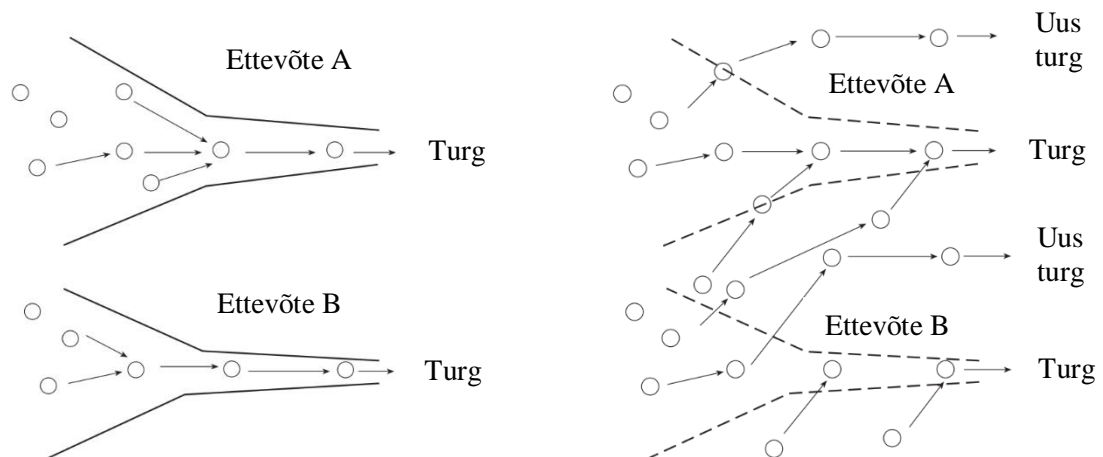
Allikas: Autorite koostatud.

Innovatsiooni tekkimiseks on palju võimalusi, millest üks peamisi on tehnoloogiline muutus (Peters *et al.* 2012). Tehnoloogilise muutuse dimensioon/roll innovatsiooni protsessis on sama tähtis kui innovatsiooniprotsessi juhtimine või selle rahastamine.

Sõltuvalt innovatsiooni eripärast on tehnoloogia roll iga kord erinev. Tehnoloogilise innovatsiooni edukuse määravad ära tehnoloogiate kättesaadavus kasutajate jaoks ning kasutajate võimekus absorbeerida uus tehnoloogia ehk tehnoloogiline kirjaoskus (Veugelers, Schweiger 2016). Uute tehnoloogiate kasutuselevõtt ei lähe kunagi ilma tõrgete (tabel 1) ja kompromissideta (Gordon, Mugar 2020), seetõttu on oluline innovatsiooniks vajaliku kliima loomine läbi kasutajate eliidi, avaliku sektori toetuse ja arenduse jaoks oluliste ressursside võimaldamine teenuse omaniku poolt (Veugelers, Schweiger 2016).

1.2. Innovatsiooni ja muutuste juhtimise mudelid

Innovatsiooni paremaks mõistmiseks on läbi aegade välja töötatud palju erinevaid innovatsiooni mudeleid, millel on mingil määral oma ajastule omased tunnused. Samas aitavad need erinevatel ajajärkudel välja mõeldud mudelid meil sügavalt mõista innovatsiooni esmapilgul abstraktset mõistet. Suletud innovatsiooni paradigma oli valdav kuni 20. sajandi keskpaigani. Teadmuse ja innovatsiooni käsitus oli fundamentaalselt organisatsiooni keskne ja fookuses oli organisatsiooni sisene arendustöö. See lähenemine osutus järjest vähem mõistlikuks, sest organisatsioonisisest arendustööst ei piisanud organisatsiooni konkurentsivõime hoidmiseks. Järjest rohkem tajusid organisatsioonid, et teadmuse maastik on palju laiem ja mitmekesisem ning populaarsust kogusid avatud innovatsioonile omased väärtused. Avatud innovatsioon tähendab, et väärtuslikud ideed võivad tulla ettevõtte seest või väljastpoolt (joonis 1 parempoolne osa) ning turule pääseda ettevõtte seest või väljastpoolt (Chesbrough 2003), teadmuse allikad on ühiskonnas laiemalt kättesaadavad (Nelson, Winter 1982). Suletud innovatsiooni puhul on ideed enamasti suletud süsteemis (joonis 1 vasakpoolne osa) ning arendustöötajate ülesanne on nende baasil luua uusi ettevõtte jaoks vajalikke lahendusi. Avatud innovatsioon toob arendustöötajatele juurde uue ülesande, olla informatsiooni vahendajateks ning selle baasil ettevõtte jaoks vajaliku teadmuse loojateks. Avatud innovatsioon ei tähenda ainult arendustöötajate rolli muutust, vaid kogu organisatsiooni mõttemalli muutust.

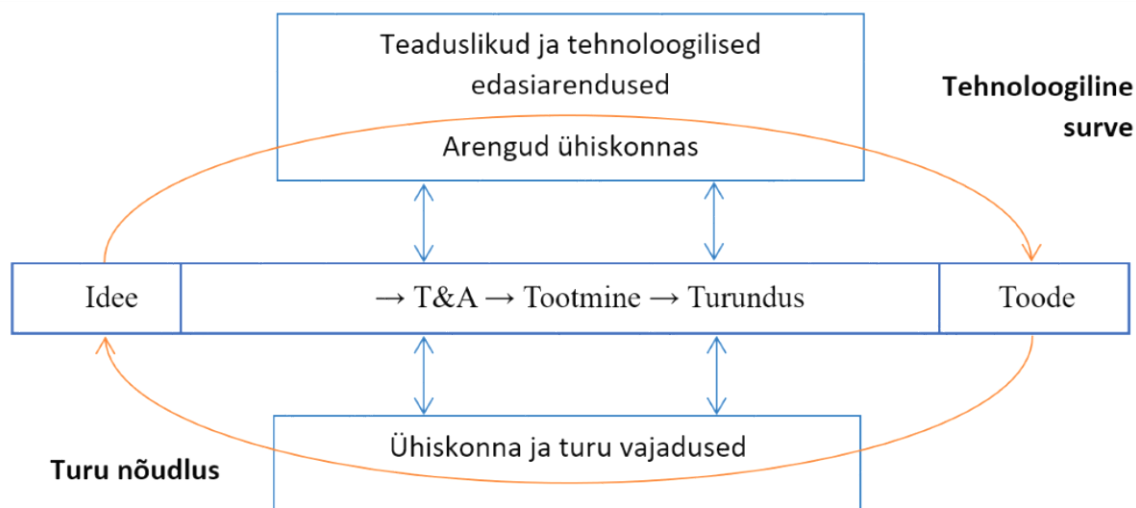


Joonis 1. Teadmuse maastik suletud ja avatud innovatsiooni paradigmas (Chesbrough 2003).

Innovatsiooni mõiste ja toimeloogika on teinud ajas läbi suure muutuse. Tänapäeval on üsna valdav avatud innovatsiooni käsitus, mis ei tähenda, et ettevõtted oleksid 100% avatud teabe liikumisele. Avatud innovatsiooni kaitseks ja põhimõtete levitamiseks kasutatakse erinevaid regulatsioone ja süsteeme sh. patentimine, kaubamärgi kaitse, intellektuaalomandiõigus, arendustöö maksuerisused (Mulgan, Albury 2003), aga ka auhinnad, grandid (Nussim, Sorek 2017) ning juhtimisregulatsioonid ja -poliitika, mis on seotud intresside ja vahetuskursside, tariifide ja konkurentsiga (OECD/Eurostat 2005).

Tehnoloogilise muutuse käivitavaks jõuks võivad olla tehnoloogiline surve või turutõmme (Rothwell 1994). Tehnoloogilisel survel põhinev lineaarne innovatsioonimudel (1950-60ndad) tugineb uuele tehnoloogiale, millest saab alguse arendustöö, sellele järgneb tootmine ning lõpuks kaup realiseeritakse turul (Rothwell 1994). Tehnoloogiline surve tekib kõige lihtsamalt läbi teadusliku avastuse, mis hiljem integreeritakse tootmisprotsessi. Tihtilugu on kõige nõudlikumad kliendid innovatsiooni algatajad ja sunnivad tooteid arendama, erinevaid kombinatsioone proovima ja uudseid lahendusi prototüüpima. Turutõmbe mudeli (1970ndad) käivitav jõud on turu nõudlus, millele vastamiseks disainitakse, toodetakse ja turustatakse uued tooted (Rothwell 1994). Ühe alammeetmena turutõmbemudeli jõustamisel nähakse läbi riigihangete (Bekkers *et al.* 2011), mille käigus erinevaid teenuseid/tooteid oma vahel seotakse. Mõlemad

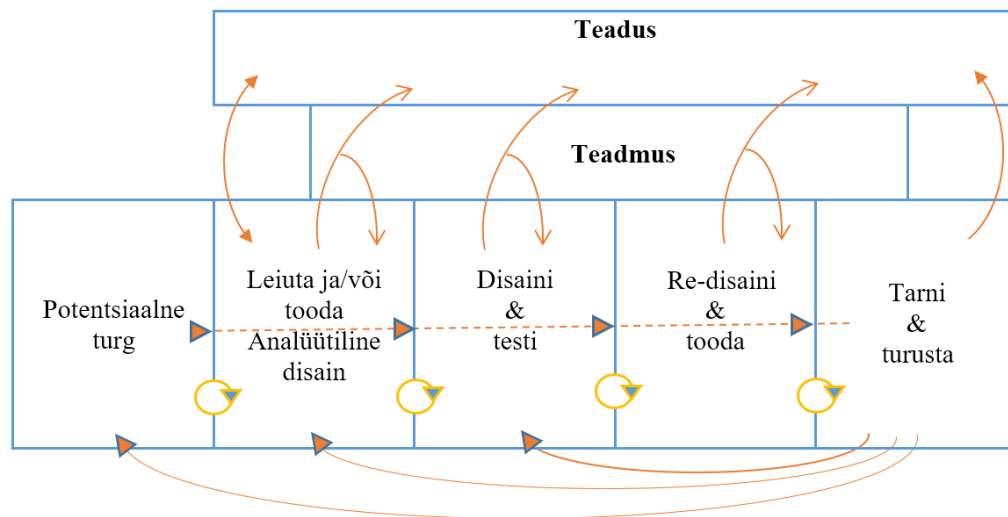
lineaarsed innovatsioonimudelid on olemuselt sarnased, sest neid aktiveerib turu tasakaalu punkti häiritus. Mõlema mudeli puuduseks, aga samas ka plussiks, võib pidada lihtsust. Teenusmajanduse ja teadmuse tähtsuse kasvu ning avaliku sektori innovatsiooni võidukäiguga paralleelselt tekkis 20. sajandi lõpus vajadus ka spetsiifilisema innovatsiooni protsessi mudeli järele, mis annaks rohkem informatsiooni interaktsioonidest, erinevate osapoolte või põhiprotsesside vahel. Olulise edasiarenduse lineaarsetes mudelitest teevad Roy Rothwell ja Walter Zegeveld (1985), kes lisavad lineaarsele protsessile juurde spontaansed vastastikused suhtlusahelad, parandades seeläbi oluliselt innovatsiooniprotsessi dünaamilisust (joonis 2).



Joonis 2. Interaktiivne mudel innovatsiooniprotsessist (Rothwell, Zegeveld 1985).

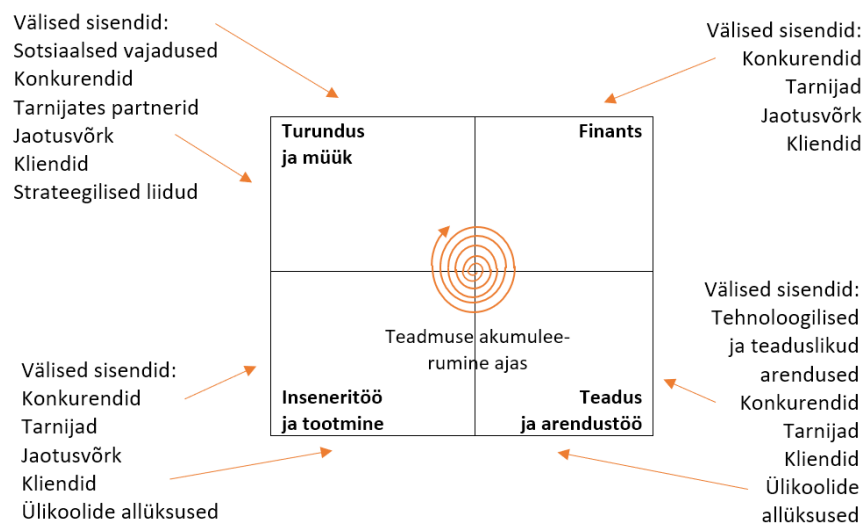
Lihtsustatud lineaarsete mudelite (tehnoloogilise surve, turutõmbe ja interaktiivne mudel) puudus on kahtlemata teadmuse ebamäärasus IS-is. Stephen J. Kline (2009) näeb innovatsiooniprotsessi ahela (*chain-linked model*) mudelis ühe keskse tegurina just seoseid lineaarsete arendusprotsesside, teadmuse haldajate ja teadus/uurimisasutuste vahel. Erinevad vertikaalsed nooled tähistavad pidevat tagasisidet innovatsiooniprotsessis, sh tarbijaskonnaga ühiskonnas ning teadulike edasiarendustega. Joonisel 3 kujutatud innovatsiooniahela mudelis tähistavad oranžid jooned interaktsioone teadmuse ja teaduse vahel puuduoleva informatsiooni saamiseks. Samas on innovatsiooni lineaarne tähistus jäänud fundamentaalselt samaks (potentsiaalne turg → tarni ja turusta)

koos omavaheliste seostega. Joonisest nähtub, et innovatsioonil puudub selge algus ja lõpp, puudub linearsus. Kline (2009) innovatsiooniahela mudeli (joonis 3) peamine väärtus väljendub seoste ja tagasisidestamise väljendamisest teaduse, teadmuse ja innovatsiooniprotsessi elementide vahel.



Joonis 3. Innovatsiooniahela mudel (Kline, Rosenberg 2009).

Kline'i (2009) mudeli suurim probleem on sotsiaalsete allsüsteemide ja organisatsiooni enda dimensioonidega mitte arvestamine (Caraça *et al.* 2009). Alternatiivse võimaluse innovatsiooniprotsessi paremaks mõistmiseks on välja pakkunud Paul Trott võrgustiku (*network*) innovatsioonimudeli näol, kus innovatsioon areneb võrgustiku siseselt väliste mõjutajate kaasmõjul. Võrgustiku mudel ei välista ka teadmuse kaasamist väljaspool organisatsiooni, kuid väljendab üsna nõrgalt organisatsioonisest koostööd, mis on paraku ka paljude teiste mudelite puuduseks.



Joonis 4. Innovatsiooniprotsessi võrgustikumudel (Trott 2008).

Innovatsiooni käivitajad võivad olla seda soodustavad, aga ka innovatsiooni pärssivad tegurid (De Vries *et al.* 2016). Eelnimetatud autorite arvates võib kontekstist sõltuvalt jagada innovatsiooni käivitid järgmistesse kategooriatesse:

- organisatsiooni väline keskkond, näiteks meedia tähelepanu, poliitiline surve, klientide nõudlus;
- organisatsiooni tasand ehk kultuurilised ja struktuursed aspektid näiteks ressursside ülejääk (sh. raha, aeg, tootmissisendid), juhtimisstiil, riskide võtmise kultuur, konfliktid, organisatsiooni struktuur;
- innovatiivsuse tase ehk uuenduste keerukus näiteks innovatsiooni kasutusele võetavus, innovatsiooni konkurentsieelis, usaldusväarsus;
- töötaja tasand ehk organisatsiooni töötajate uuendusmeelsust mõjutavad tegurid näiteks autonoomsus, demograafilised näitajad, positsioon, teadmised, oskused, loovus, pühendumus.

Mathew Manimala (2006) leiab, et innovatsiooni ja ettevõtlikkuse aluseks suurtes organisatsioonides on juhtkonna visioon, ebavajalike administratiivsete barjääride kõrvaldamine, allüksuste ja funktsioonide integratsioon, organisatsioonisisese riskikapitali ja projektifondide olemasolu, vaba tööaeg ning osaliselt rutiinsetest töötulemuse mõõdikutest erinev tulemuslikkuse hindamise süsteem. Kõiki viimati

nimetatud organisatsiooni karakteristikutest on edukalt demonstreerinud maailma ühed edukamad ettevõtted, sh ABB, General Electric ja Virgin, kus laiahaardeline, agiilne ja tulevikku vaatav ärimudel on kombineeritud kliendile fokuseeritud tootearenduse ning õppiva organisatsiooni kultuuriga (Kets de Vries 1996). Ülimalt edukad ettevõtted vajavad konkurentsieelisena lisaks teistele tingimustele ka erakordseid juhte. Kets De Vries (1996) näeb juhtidel peamiselt kahte tüüpi rolle – karismaatiline roll (inspireeriv, innustav, tulevikku vaatav) ja arhitekti roll (struktuuri looja, süsteemide arhitekt). Edukaimates organisatsioonides on innovatsiooni ja ka muutuste vedajaks üldiselt seesiselt motiveeritud töötajad ja isejuhtivad meeskonnad, kus juhtimismudelit iseloomustab lühike käsuahel ning organisatsioon on struktuurilt nii lihtne kui võimalik (Kets de Vries 1996). Õppimine, areng ja enese täiendamine viib paratamatult muutusteni igapäevases töös ning seeläbi suurendab ka eksimuste ilmnemist, mis aga on arenevas organisatsioonis paratamatu kõrvalnähe ning seetõttu igati tolereeritud. Eksimuste ja edu tasakaalus hoidmiseks on tähtis ettevõtte arengu mõistes olulise edu mõõtmine ning edu jagamine töötajatega.

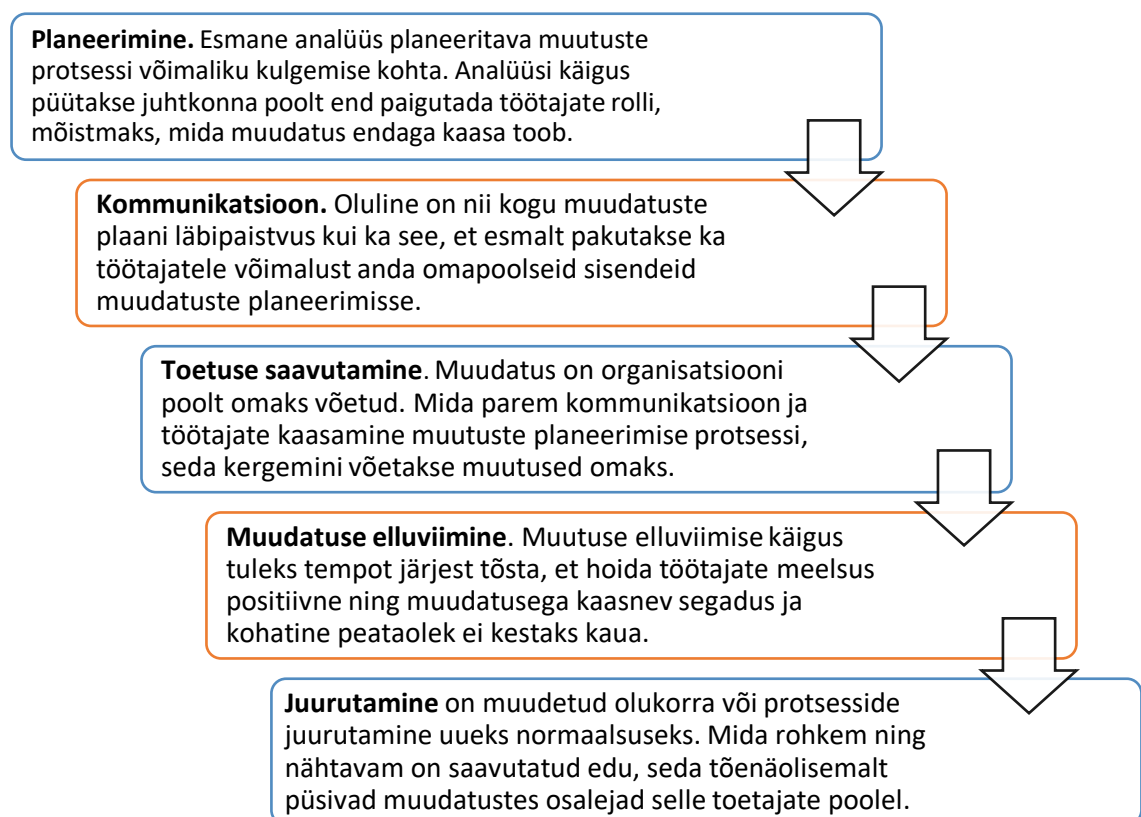
Organisatsiooni ja innovatsiooni vahel on kompleksne, mitmetasandiline ja dünaamiline seos (Lam 2004), ning hoolimata teadustöödest selles vallas (organisatsiooni struktuur vs. innovatiivsus, innovatsiooni protsess vs. organisatsiooniline õppimisprotsess, organisatsiooni võimekused) ei ole jõutud kooskõlalisele ja põhimõttelisele raamistikuni, mis organisatsiooni innovatiivsust üheselt mõtestaks. Tihti arvatakse, et organisatsiooni muutumine on vastus tehnoloogilise keskkonna muutusele, kuid samas organisatsiooni enda innovatsioon võib olla eeltingimuseks tehnoloogilise keskkonna muutustele, leiab Alice Lam (2004).

Üks innovatsiooni funktsioone on juhtimise aspekt. Kuna innovatsioon tähendab üldiselt alati uudsust, siis paratamatult kaasnevad innovatsiooni tõttu või selle rakendamisega organisatsioonis alati sõltuvalt innovatsiooni liigist ka väiksemad või suuremad muudatused. Üldistavalt võib muudatusi defineerida kui planeeritud või planeerimata vastust mingite jõudude survele (sh. turutõmme, tehnoloogiline surve), mis võib olla nii organisatsiooniväline kui -sisene. Välisteks teguriteks võivad olla muutused seadusandluses või poliitikas, sisemisteks teguriteks seevastu muutus organisatsiooni eesmärkides, struktuuris või kultuuris, ressursi ülejääk, juhtide ambitsioon, erinevad

võimekused, muutused töötajate eesmärkides, töö iseloomus (Alas 2002). Juhid ja juhtimine on innovatsiooniprotsessi kriitiline komponent, mida saab käsitleda ka ühe innovatsiooni võimekusena (Ricard *et al.* 2016; Bekkers, Tummers 2018). Ettevõtte arengu tagamiseks soovitud suunas ei saa need muudatused toimuda iseeneslikult kusagil vaakumis, vaid peavad olema planeeritult ja juhitud ellu viidud. Juhtimise osatähtsus muutuste protsessis võib olla suurem kui innovatsiooni tõuketegurid või väline koostöö (Ricard *et al.* 2017). Muudatuste juhtimiseks on välja töötatud mitmeid erinevaid mudeleid, mis enamasti kirjeldavad muutuste ellu viimise samm-sammulist kulgu. Levinuimaks neist võib autorite hinnangul pidada J.P. Kotteri kaheksasammulist muutuste juhtimise mudelit, Kurt Lewini kolmesammulist jääkuubiku meetodit, Judsoni viie sammulist mudelit ning J.M. Hiatt'i ADKKAR mudelit.

John P. Kotter on kirjeldanud muutuste juhtimise mudelit kui kaheksa sammulist järjestikusest kulgevate etappide jada (vajalikkuse mõtestamine, juhtgrupi moodustamine, visiooni sõnastamine, visiooni levitamine, takistuste kõrvaldamine, muutuste elluviimine etappidena, protsessi jälgimine, muutuste juurutamine) (Rajan, Ganesan 2017), mis tuleb läbida selleks, et tekkinud muutuste vajadus edukalt ellu viia ja jõuda muutunud organisatsiooniga esialgsest algseisust olukorda, kus sisse viidud muudatused on uus normaalsus ning muutustega paratamatult kaasas käivast vastusesisust on üle saadud. 1947. aastal kirjutatud kaheosalises artiklites seerias jaotas Kurt Lewin planeeritud muutused kolmeks etapiks nimetades neid vastavalt jääkuubiku välise kuju muutmiseks vajalikele etappidele kuubiku sulatamiseks, liikumiseks uuele tasandile ehk uude vormi sobitumiseks ning seejärel uuesti jäätamiseks (Burnes, Bargal 2017). Kolme etapilist muutuste juhtimise mudelit välja töötades ei pidanud Kurt Lewin silmas ainult organisatsiooni, vaid ka üksikindiviidi muutust (Burnes 2004). Kotteri ja Lewini mudelid on väga sarnased, lihtsad ja praktilised, kuid viitavad muutuste struktuursele ning kindlalt järkjärgulisele elluviimise vajadusele. Jeff Hiatt (2006) pakkus samuti välja 5-sammulise mudeli muudatuste sisse viimiseks erinevat tüüpi organisatsioonides – nii ettevõtetes, valitsusasutustes kui ka mujal ühiskonnas – mis sai tuntuks kui ADKAR (*awareness, desire, knowledge, ability ja reinforcement*) mudel, mille eestikeelsed vasted võiksid olla teadlikkus, tahe, teadmus, võimekus ning kinnistamine. ADKAR mudeli unikaalsus võrreldes teiste muutuste juhtimise mudelitega seisneb selles, et sama mudel on rakendatav nii üksikisikute, gruppide kui tervete organisatsioonide muutmiseks (Hiatt

2006). ADKAR mudelis on teadlikkuse all silmas peetud muudatuste vajadust ja kaasnevaid tegureid (Hiatt 2006). Sellest tulenevalt on tahte tekitamine selle mudelis üheks keerulisemaks elemendiks ja suurimaks väljakutseks. Tahe on midagi sellist, mida muudatuse eest vedajad ei saa ise ellu viia, kuna see ei allu otseselt muudatuste juhtide kontrollile (Hiatt 2006). Samuti on teadmiste aspekt ADKAR mudeli üks fookuskohti, mida teised mudelit otseselt välja ei too. Teadmised antud mudeli kontekstis tähendavad teadmisi ja oskusi, mis on vajalikud uutes muutunud oludes toimetulekuks. Ka teadmised ei oma vähem tähtsust, kuna nende olemas olemine või puudumine on otseses sõltuvuses teadlikkusest ja soovist muutustes osaleda ning vastupidi (Hiatt 2006). Arnold S. Judson on oma viiesammulise mudeli (joonis 5) koostanud võrreldes eelkirjeldatuga konkreetsema etapilise tegevuskavana. Vaadeldava mudeli puhul on kirjeldatud sammudeks analüüs ja planeerimine, muutuste kommunikeerimine, muudetava käitumise aktsepteerimise saavutamine, esmase muutuse ellu viimine ning viimaks uue olukorra juurutamine (Stouten *et al.* 2018).



Joonis 5. Arnold S. Judson 5-sammuline muutuste juhtimise mudel (Stouten *et al.* 2018).

Judsoni mudeli planeerimise faasis vaadatakse muutust kui protsessi (mitte probleemi olemust või selle lahendamise alternatiive), mille plaanist tuleb rangelt kinni pidada ning analüüsida kõrvalkaldeid. Tähtis on muutuste tempo dirigeerimine reguleerimaks osalejate meelsust. Muudatuste esmane kommunikeerimine kavandina ja avatuna ettepanekuteks vähendab hilisemat vastusesisu organisatsioonis (Stouten *et al.* 2018). Tabelis 2 on välja toodud enim levinud muutuste juhtimise mudelite puhul esinevad fookuspunktid, et anda ülevaade muutuste juhtimise erinevatest lähenemistest.

Tabel 2. Kirjeldatud mudelite koondkokkuvõte.

Mudeli autor	Mudeli eripära
John P. Kotter (1995)	8-sammuline mudel lisab muutuste juhtimise teooriasse uue sõna JUHTGRUPP, mis tuleb kindlasti moodustada ja kuhu peavad kuuluma muudetava ettevõtte või valdkonna eksperdid ja juhid. Muutuste eduka elluviimise huvides on oluline, et muutuste juhtijal on ka piisav VÕIM vajalike muutuste realiseerimiseks.
Kurt Lewin (Burnes, Bargal 2017)	SULATAMINE ja KÜLMUTAMINE viitavad otseselt sellele, et muutuste alustamiseks on vaja põhjendada muutuste vajadust, et luua aktsepteeritud visioon, et inimesed oleksid valmis lahti laskma harjunud tavadest. Külmutamine loob uue aktsepteeritud reaalsuse ehk fikseerib muutuse ning tagab selle, et muutusele eelnenud olukorda tagasi ei pöörduta.
Jeff Hiatt (2006)	ADKAR mudel rõhutab kogu protsessi selget ja õigeaegset KOMMUNIAKTASIOONI, et info nii vajadustest kui kaasnevatest teguritest jõuaks kõigi mõjutatud asjaosalisteni. Kesksel kohal on ka TAHE ja TEADLIKKUS.
Arnold S. Judson (Stouten <i>et al.</i> 2018)	5-etapilise mudeli fookuses on ELLUVIIMISE protsess, mida tuleb teha teatud ettevaatlikkusega – alguses aeglaselt, et kaasata rohkem organisatsiooni liikmeid ja hiljem kiiresti, et muutusega kaasnevad negatiivsed tegurid ei kestaks kaua.

Allikas: Autorite koostatud.

Käesoleva töö kontekstis on muutuste juhtimise teoorial oluline roll ning kirjeldatud mudelite analüüs võimaldab paremini mõista MTA-s läbiviidud FIDEK innovatsiooniprotsessi. Autorite hinnangul väljendab Judsoni 5-sammuline muutuste juhtimise mudel (joonis 5) kõige loogilisemalt FIDEK aretusprotsessi.

1.3. Innovatsioon avalikus sektoris

IS-i laiem eesmärk avalikus sektoris on luua sotsiaalsed ja majanduslikku heaolu, nagu näiteks töökohad ja majanduskasv, mitte suurendada innovatsiooniga tegelevate ettevõtete hulka (Gault 2018). Avaliku sektori rolli ühiskonnas on vaieldamatult oluline, pakkudes avalikke teenuseid, nagu haridus, tervishoid või sotsiaalhoolekanne, või luues seadusi ning neid läbi oma institutsioonide jõustades. Lisaks sellele on avalik sektor ka suur tööandja, võrgustike ja infrastruktuuride rajaja, maakasutuse kujundaja ja turu reguleerija pea kõigis valdkondades. Tänapäeva avaliku sektori innovatsioon tugineb koostööle huvigruppide ja avaliku sektori institutsioonide vahel (Bekkers, Tummers 2018). Avalikul sektoril on innovatsiooniga suhestumisel peamiselt kaks rolli – olla innovatsiooni loojaks või innovatsiooni vahendajaks. Innoveerimine peaks olema avaliku sektori peamine tegevus, sest lihtsustatult on innovatsioon avalikus sektoris „idee mis töötab, et luua avalikku hüve“ (Mulgan, Albury 2003). Innovatsioon avalikus sektoris on põhiprotsesside originaalne, silmapaistev ja põhimõtteline muutus, millel on püsiv ja struktuure sügavalt muutev iseloom (Lynn 1997). Avaliku sektori innovatsiooni uurimiseni jõuti alles 20. sajandi lõpus, mil avaliku sektori innovatsioonide ja teenussektori olulisust on hakatud tõsisemalt mõistma. Läbiviidud teadustööd ja uuringud on näidanud avaliku sektori organisatsioone samaväärsete partneritena erasektorile. Avaliku sektori innovatsioonide paremaks mõistmiseks kasutab Paul Windrum (Windrum, Koch 2008: 8-10) avaliku sektori innovatsiooni taksonoomiat:

- teenuste innovatsioon – uus või täiendatud teenuspakkumus ja kõik selle juurde kuuluvad kõrval protsessid sh teenusdisain;
- teenuste kättesaadavaks tegemise innovatsioon – teenuse jõudmini kliendini, sh vastastikune interaktsioon kliendi ja teenuse pakkuja vahel;
- administratiivne ja organisatsiooni innovatsioon – muudatused organisatsiooni struktuuris või toimetehhanismides, mis edendavad teenuste pakkumist;
- kontseptuaalne innovatsioon – uudne lähenemine, mis hõlmab paradigmade muutust

ning on maailmavaateliselt progressiivne;

- poliitika innovatsioon – nihe poliitilises arusaamas, mis väljendub reaalsetes tegudes sh uute poliitikate väljatöötamine või olemasolevate kontseptuaalne muutmine;
- süsteemne innovatsioon – uued või edasi arendatud moodused ühiskonnaga suhestumisel sh koostöö sidusgruppidega ning uute avalike teenuste piketeerimine.

V. Bekkers, L. Tummers ja H. De Vries (2015) on pakkunud välja väga sarnase klassifikatsiooni, lisades traditsioonilistele toote ja teenuse innovatsioonile juurde veel valitsemise ja kontseptuaalse innovatsiooni. P. Windrumi, V. Bekkersi, L. Tummersi ja H. De Vriesi taksonoomiad on selgelt avaliku sektori sugemetega ega taotle universaalset tõlgendust. Sellegi poolest kattuvad esimesed kolm suures osas erasektori innovatsioonikäsitle klassifikatsiooniga (toote innovatsioon, protsessi innovatsioon ja organisatsiooni innovatsioon). Üldlevinud arvamus on, et avaliku sektori asutused on pigem bürokraatlikud ja konservatiivsed. Samas on innovatsioon ja kitsamalt uuenduslikkus avaliku sektori protsessidesse tugevalt sisse programmeeritud. Poliitikast ja seetõttu kaudselt valijate (loe klientide) tahtest sõltuv avalik haldus on uuendustele sama aldis, kui valijad seda soovivad või keskkond nõuab. Ühiskondlike probleemide lahendamine on suure avaliku tähelepanu all (Ricard *et al.* 2017; Bekkers, Tummers 2018; Ricard *et al.* 2016) ning enamasti alarahastatud selle sama surve tõttu. Hoolimata asjaolust, et enamus teadus- ja uurimisasutustest on avaliku sektori asutused, on täheldatav just erasektori innovatsioonide prevaleerimine. Siiski mõningaste laiemalt teada eranditega, näiteks *world wide web* (www) ja internet on kaks innovatsiooni, mis pärinevad avalikust sektorist, kuid saanud laialdase kasutatavuse osaliseks sektorite üleselt.

Innovatsiooni eesmärgid era- ja avalikus sektoris on erinevad, kuid mitte valdkondliku kuuluvuse tõttu, vaid pigem innovatsiooni tüübi tõttu. Protsessiinnovatsiooni põhjusteks/eesmärkideks on enamasti tootmiskulude ja toormekasutuse vähendamine, energiatõhusus või tootmisefektiivsus, tooteinnovatsiooni puhul on eesmärgiks iganend toodete väljavahetamine, kvaliteedi tõstmine, turuosa suurendamine või uutele turgudele sisenemine (Leiponen, Helfat 2010: 228). Teenussektoris on valdav organisatsiooniline innovatsioon (Howells 2004). Organisatsioonilise innovatsiooni eesmärgiks on organisatsiooni jõudluse suurendamine (De Vries *et al.* 2016) administratiivsete ja

transaktsioonikulude vähendamise kaudu, töökeskkonna rahulolu suurendamine, immateriaalsetele varadele juurdepääsu loomine ja tarnekulude vähendamine (OECD/Eurostat 2005: 51). Victor Bekkers, Jurian Edelenbos ja Bram Steijn (2011) leiavad, et avaliku sektori innovatsioon ei peaks lähtuma ainult efektiivsusest, vaid on oluline veel ühiskondliku usalduse loomisel ja protsesside seaduslikkuse tagamisel. Usalduse olulisusele on viidanud ka Kets De Vries (1996) pidades usalduse aluseks korporatiivsel tasandil eelkõige kommunikatsiooni, professionaalsust, ausust, toetust, austust, järjekindlust ja usutavust.

Organisatsiooni struktuuril on suur mõju selle innovatiivsusele. Avalik sektor peab oma innovaatiliste tegevuste puhul läbi tegema pika teekonna, mis hõlmab endas läbirääkimist nii organisatsiooni sisemiste kui ka väliste osapooltega ja seda piiratud otsustusõiguse kontekstis (Bloch, Bugge 2013: 135). Erasektoris on uuenduste aluseks omanike strateegilised valikud ning seega otsustusprotsess üldjuhul lühem ja vähem bürokraatlikum. Avaliku sektori organisatsioonid ei tööta põhimõtteliselt turupõhises keskkonnas ja ei ole seega orienteeritud kasumile (Bloch, Bugge 2013). Avalikus sektoris esineb kahte tüüpi teenuseid – teenused, mille puhul inimesel valik puudub ja teenused, mille puhul on tarbijal valikuvabadus. Teenuse tarbimine valikuvabaduse kontekstis, on era ja avaliku sektori kontekstis vastandliku polaarsusega, see tähendab, et erasektoris on kliendil enamasti täielik valikuvabadus (kuigi esineb ka erandeid nt. kliendilojaalsusprogrammid, seotud tooted) ja avalikus sektoris vastupidi. Avaliku sektori teenuste olemus on tihti vastandlik, sest näiteks sama teenuse raames tuleb leida tasakaal kulude kokkuhoiu ja sotsiaalse heaolu vahel, ning seetõttu on avaliku sektori innovatsioonid ka kompleksed ja raskesti mõõdetavad (Mulgan, Albury 2003; Bloch, Bugge 2013). Vastandlik võib olla ka innovatsiooni otsene mõju, näiteks turvakaamerate kasutamise puhul võib mõju üldsusele olla kahepidine (turvalisus vs privaatsuse riive).

Innovatsiooni leviku seisukohast on erasektori positsioon üldiselt kaitsev, eriti kui see puudutab ettevõtte konkurentsipositsiooni turul (Mulgan, Albury 2003). Innovatsiooni jagamine ja riskasutus avalikus sektoris võib anda olulise ressursikokkuhoiu (Mulgan, Albury 2003) ja innovatsiooni avaliku kasutusega või jagamisega kaasneb teatud majanduslik kasu või poliitiline edu innovatsiooni algatajale. Avaliku sektori innovatsioonid võivad kaasa tuua valdkonna tegevusstandardite muutuse, millele otseselt

kehtivad avatud innovatsiooni eelised. Kiirus ja agiilsus on ühed olulisemad innovaatiliste ettevõtete edutegurid (Caraça *et al.* 2009; Kets De Vries 1996), samas puudub nii EPSIS kui ka MEPIN uuringutes vastav uuringupunkt, millest võib järeldada, et kiirus on avaliku sektori innovatsioonide puhul teisejärguline.

1.4. Innovatsiooni süsteem ja innovatsioonipoliitika

IS ja IP käsitlused annavad innovatsioonile juurde süsteemse vaate, kus on eriti oluline kontekst, innovatsiooni toetavad tegurid ja võrgustikud. Üks esimesi rahvusliku IS-i mõiste kasutusele võtjaid oli Christopher Freeman (1987), kes defineeris seda avaliku ja erasektori institutsioonide võrgustikuna, milles osalemise kaudu algatatakse, võetakse kasutusele või laiendatakse uute tehnoloogiate kasutuselevõttu. Richard Nelson ja Sidney Winter (1982) ja Charles Edquist (2006) määratlevad IS läbi tegurite, mis mõjutavad innovatsiooni protsesse. Uute lähenemiste baaskriteeriumiks oli protsesside ja institutsioonide osalemine innovatsioonis süsteemselt, innovatsiooni aluseks ei ole alati ülikoolid või muud teadusasutused, vaid uus teadmus pärineb tihti hoopis klientidelt, tootmisüksustest või turundustegevusest (Lundvall *et al.* 2002).

Rahvusliku IS kontseptsiooni laialdasem uurimine sai alguse 90ndatel. See ei tähenda sugugi, et riigi tasandil ei oleks innovatsiooni varem käsitletud, vaid teaduslik lähenemismurk oli pigem sektoriaalne (tootmine, tööturg, tehnoloogiad) või majanduspoliitiline. Täiendava põhjuse fundamentaalsema ja laiahaardelisema käsitluse suunas liikumiseks andsid riikide majanduspoliitikate kehvad tulemused, mis ei suutnud mõista ja kontrollida faktoreid rahvusliku konkurentsivõime ja rahvusvahelise konkurentsivõime taga (Lundvall *et al.* 2002), kuid kindlasti ka teenusmajanduse (e-kaubandus, kindlustus, meelelahutus, kultuur jmt.) ja uute ärimudelite teke (nt. Spotify, Bolt, Uber, Netflix). Teine suurem põhjus või ka kokkusattumus IS-de laialdasel uurimisel ja paremal mõistmisel tekkis tänu uutele sektoriaalsetele taksonoomiatele (sh. Pavitt 1984; Windrum 2008; Dosi 1982; Castellacci 2008). Lisaks rahvuslikule IS-le on kasutusele ka sektoriaalsed, tehnoloogilised ja regionaalsed IS käsitlused. IS mõiste ja selle käsitluse populaarsus on olnud laialdane, eriti akadeemilistes ringkondades. Charles Edquist ja Cristina Chaminade (2006) leiavad, et IS peamine/üldine eesmärk on innovatsiooniprotsesside toetamine, milles valitsusel on läbi järgnevate tegevuste fundamentaalne roll:

- teadus- ja arendustegevuse pakkumine ning seeläbi uute teadmiste loomine peamiselt inseneriteaduses, meditsiinis ja loodusteadustes;
- pädevuse suurendamine: tööjõu harimine ja koolitamine innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevuse jaoks;
- uute turgude ja kvaliteeditingimuste kujundamine;
- uute innovatsioonivaldkondade arendamiseks vajalike organisatsioonide loomine ja muutmine;
- võrgustike loomine turgude ja muude mehhanismide kaudu, sealhulgas interaktiivne õpe erinevate innovatsiooniprotsessides osalevate (potentsiaalselt) organisatsioonide vahel;
- institutsioonide loomine ja muutmine - nt patendiseadused, maksuseadused, keskkonna- ja ohutusmäärused, teadus- ja arendustegevuse investeeringute rutiinid jne -, mis mõjutavad innovaatilisi organisatsioone ja innovatsiooniprotsesse;
- uuenduslike ettevõtmiste jaoks ressurssidele juurdepääsu võimaldamine (inkubatsiooniteenus);
- uuendusprotsesside ja muude tegevuste finantseerimine, mis võivad hõlbustada teadmiste turustamist ja kasutuselevõttu;
- innovatsiooniprotsesside jaoks oluliste nõustamisteenuste pakkumine, nt tehnoloogiasire, äriteave ja juriidiline nõustamine.

Täiesti uued dimensioonid majanduskeskkonna analüüsi ja mõtestamise tõi Giovanni Dosi (1982), kelle tutvustatud mõisted – tehnoloogiline paradigma ja tehnoloogiline trajektoor – võimaldavad IS mõista aeg-ruumilises kontekstis. Tehnoloogiline paradigma on laialt levinud/kasutusel tehnoloogiate kombinatsioon kui lahendus tänapäevastele probleemidele või elukorralduse osa erinevates valdkondades – „*normal problem solving activity*“ (Dosi 1982). Tehnoloogiline paradigma on ajas muutuv sh. „lahenduse kasutamise“ osas progresseeruv või regresseeruv ning seda on võimalik kirjeldada tehnoloogilise trajektoori kaudu. Tehnoloogiline trajektoor väljendab kasutushulka ning selle muutumist ajas. Tehnoloogilisel paradigmat ja trajektooriga on kumulatiivne efekt (Dosi 1982; Castellacci 2008), olemasolevaid, laialt kasutatavaid tehnoloogiaid arendatakse aina edasi, samas vähe kasutatavad tehnoloogiad saavad oluliselt vähem tähelepanu, hoolimata nende võimalikust kasutuspotentsiaalist ja reaalsest kasutusest

(Kline, Rosenberg 2009). Seetõttu on tehnoloogiate kasutamise nihked valdavalt harvad ja unikaalsed, mida kinnitavad näiteks Kondratjevi sinusoidsed tehnoloogilised tsüklid, mis kirjeldavad erinevaid tööstuste võidukäike. Tehnoloogilised muutused ja trajektoorid on kirjeldatavad IS osadena ja valdavalt sektorispetsiifilised ning inertse/rajasõltuva iseloomuga (Castellacci, 2008). IS tunnuseid on võimalik hinnata ka nende dünaamika alusel, nt. kui kiiresti on organisatsioonid võimelised muutusi ellu viima, kas muutused konkreetses valdkonnas on radikaalset või järkjärgulist laadi või kui avatud on organisatsioonid koostööle. Avaliku sektori asutustel esineb tihti olukordi, kus uute radikaalsete tehnoloogiate kasutuselevõttu takistavad seadused/regulatsioonid või on arendusi raske ellu viia ning olemasolevaid teenuseid paralleelselt pakkuda (March 1991). Sektori- ja funktsioonipõhine taksonoomia, mida kirjeldas Keith Pavitt (1984), iseloomustab innovatsiooni tavasid/sektorspetsiifilise innovatsiooni mustreid ja võimaldab seega innovatsiooni protsesse analüüsida ja kirjeldada sektorite põhiselt. Taksonoomia järgi läbi viidud analüüsi üheks puuduseks võib pidada selle liigset orientatsiooni tootmisele, mistõttu teenussektori organisatsioonide ja teenuste analüüs väljendab konkreetse ajastu tulemust (Howells *et al.* 2004). Carlota Perez (2009) kirjeldab läbi tehnoloogilise-majandusliku (*techno-economic*) paradigma, kuidas uued tehnoloogiad võivad tekitada revolutsiooni ning seeläbi luua võimalused uute innovatsioonide tekkeks kõikides majandusharudes ehk muuta kogu konteksti. Fulvio Castellacci (2008) läbi viidud analüüs võimaldab avaliku sektori asutusi laiemas plaanis klassifitseerida infrastruktuuri võrgustiku ettevõteteks, sest MTA pakub maksunduse halduse kaudu finantsteenust. Vastava analüüsi põhjal saab neid asutusi kirjeldada järgnevalt:

- koostöös partnerorganisatsioonidega ja klientidega loovad uusi kõrgema lisandväärtusega tooteid või teenuseid;
- IS esinevad teadmuse pakkujatena teistele sektoritele;
- tehnoloogilist trajektoori iseloomustab uued teenused ja organisatsiooniline innovatsioon. Kulud on suunatud koolitustele ja tarkvara arendusele;
- teenused on lähedalt seotud standardite, normide ja IKT paradigmaga.

Pavitti taksonoomia üheks olulisemaks komponendiks võib pidada vertikaalseid seoseid IS-s, mis väljendub erinevate sektorite organisatsioonide omavaheliste suhete ja koostöö

analüüsis. Horisontaalsed ja vertikaalsed seosed IS-s on ühtlasi riigi majandusliku edu tulemuseks, mis saavutatakse tootmismahdade kasvu, efektiivsema tootmise, suurenenud tööhõive, tehniliste ja administratiivsete pädevuste ning turgude mitmekesistamise kaudu (*Innovation Policy. A Guide for Developing Countries* 2010).

IS-l ja IP-l on tugev vastastikune sõltuvus – IS toetab avaliku sektori innovatsioone, kuid selle kujundamiseks on vaja kasutada erinevaid IP meetmeid. Üldiselt koosneb terviklik IP innovatsiooni edendavates alammeetmetest, millel on üksteist täiendav iseloom. Iga konkreetse meetme mõte on kaasa aidata teadmuse absorbeerimisele ühiskonnas, innovatsioonide hajuvusele (Veugelers, Schweiger 2016) või pidurdada innovatsiooniprotsessi edukust takistavaid protsesse (tabel 3). IP meetmed peavad olema põhjalikult läbi mõeldud ja disainitud (Hanna *et al.* 1995), et lahendada konkreetseid ja keerukaid probleeme innovatsiooniprotsessis (Borrás, Edquist 2013). Teaduskirjandus käsitleb IS esinevaid probleeme süsteemitõrgetena. Kuna tegemist ei ole taksonoomiaga, vaid tervikkäsitlusega, siis toimub osa diskussiooni terminite tasemel, kuid põhiosa tähelepanust on pööratud IS sees paiknevatele potentsiaalsetele puudustele. Süsteemivigade ära tundmine, ennetamine, maandamine või elimineerimine on IP tööriistadeks.

Tabel 3. Süsteemitõrked IS-is.

IS pudelikaelad	Põhjus (P), võimalik lahendus (L)
Füüsiline infrastruktuur	(P) Projektid on mastaapsed ja majanduslikult pika tasuvusajaga. (L) Avalik sektor peab looma mehhanismid arenduste realiseerimiseks ning tagama turutõrke eemaldamise.
Tehnoloogiasiirde probleemid	(P) Uute tehnoloogiate kasutuselevõtmine tähendab suuri investeeringuid ja muutusi organisatsiooni sees. (L) Intellektuaalomandi õigus, klastrite moodustamine, teadus- ja arendustöö toetamine.
Liigne rajasõltuvus	(P) On seotud vähese võrgustumisega, madalate tehnoloogiliste ja organisatsiooniliste võimekustega. (L)

	Tuelb välja selgitada suletuse põhjused ning kujundada meetmed nende kõrvaldamiseks.
Standardite ja regulatsioonide probleemid	(P) Õigusruumi puudulikkus ja ebapädevus tekib ajaga, mil keskkond muutub. (L) IS peab võimaldama investeringud materiaalsesse ja immateriaalsesse põhivarasse (nt. intellektuaalomandil) ning toetama innovatsiooni.
Võrgutumise probleemid	(P) Võrgustikuprobleemid võivad seisneda ebapiisavas koostöös või osapoolte rajasõltuvuses. (L) Mitte tulemuslike võrgustiku rutiinide ületamiseks tuleb otsida alternatiivseid võimalusi probleemide lahendamiseks ning otsida pidevalt alternatiivset teadmust väljaspool võrgustikku.
Madal võimekus	(P) Ettevõtted keskenduvad valdkondadele, kus asuvad nende peamised kompetentsid. Lukustatakse ennast tegema asju järjest „paremini“ ja ei uusi/alternatiivseid võimalusi. (L) Personaalsete oskuste arendamine, protsesside paindlikkus, turuvajaduste pidev seire.

Allikas: Autorite koostatud (Woolthuis *et al.* 2005).

Rahvusliku IS konkurentsivõime põhimehhanism on seotud kahe peamise teguriga: a) riigi võime viia läbi struktuurimuudatuste protsess traditsioonilisest tootmis- ja teenindussektorisse; b) erinevate majandussektorite vaheliste koostöö aktiveerimine (Castellacci 2008). Rahvuslikud innovatsioonisüsteemid on institutsioonide lõikes erinevad (Veugelers, Schweiger 2016), kuid nende funktsioon on sellegi poolest sarnane – innovatsiooniprotsessi arendada ja innovatsioone kasutusele võtta (Edquist, Chaminade 2006).

Poliitiline kliima, juriidiline kultuur, juhtimispraktikad ja ressurvivabadus on peamisteks mõjuteguriteks rahvuslikus IP-s (Bekkers *et al.* 2013). Rahvusvahelise konkurentsivõime säilitamise huvides peaksid rahvuskud IS-d ideaalis üles ehitama ja toetama arenenud teadmiste pakkujate keerulist võrgustikku, tõhusat toetavate infrastruktuuriteenuste komplekti ja tugevat masstootmist võimaldavat tootmisbaasi (Castellacci 2008). Kuna kõikide riikide majanduslik struktuur on erinev siis on oluline, et iga riik kujundaks oma vajadustest lähtuvad innovatsiooni poliitikad, mis sh. looksid või kasutaksid kõige

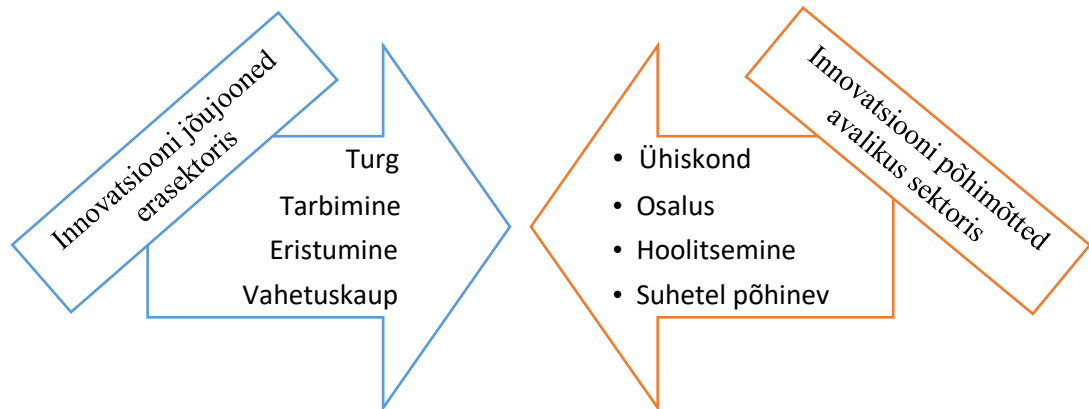
progressiivsemate tööstusharude tehnoloogiaid, saakid osa parimatest praktikatest maailmas ja omaksid innovatsiooni absorbeerimiseks vajalikke hoiakuid. Ideaalis on innovatsioon pigem sisemiste probleemide lahendamise meetmete, mitte pealesurutud poliitiliste ideede, plaanide ja surve tulemus (Fuglsang 2010). Poliitilised meetmed peaksid põhinema uuendusliku tegevuse sektorispetsiifilisel olemusel, keskendudes spetsiifilistele tunnustele, takistustele ja võimalustele, mis iseloomustavad tehnoloogilist tegevust majanduse erinevates tööstusharudes, ning mida IP-s tuleb arvestada (Castellacci 2008). Põhimõttelised erinevused IS-i ja IP lõppeesmärkide vahel puuduvad. CIS4 andmetele tuginevalt toob Fulvio Castellacci (2008) välja lisaks eelnimeatutele rahvuliku IS-i peamised eesmärgid:

- sektoriaalsete IP-te loomine konkreetsete eesmärkide saavutamiseks ja pudelikaelte likvideerimiseks;
- kasutaja-tootja vaheliste suhete tõhustamine;
- teenuste valdkonna konkurentsieeliste aluseks on pidev koolitustegevus, organisatsiooniline innovatsioon ja inimressursi juhtimine;
- teenuste valdkonna teadmuse loomise protsessi integreerimine IP-s;
- tehnoloogilise leviku toetamine, sh. vähem arenenud ja tehnoloogiavaesemate majandusvaldkonda ning tehnoloogiarohkete valdkondade vahel seoste loomine.

Tänapäeva poliitikates keskendutakse märkimisväärselt e-valitsusele ja muudele avaliku sektori IKT-põhistele innovatsioonivormidele (Hanna *et al.* 1995; Bloch 2011). IS ning selle osade suutlikkus kujuneb avalike organisatsioonide, turgude, poliitikavõrgustike ja kodanike vahelise evolutsioonilise valiku- ja tagasisideprotsesside kaudu (Lember *et al.* 2018).

Avalik sektor suhestub innovatsiooniga laiemalt läbi IP, mis on küll riigiti erinev, kuid mille eesmärk on sisuliselt identne – arendada rahvuslikke innovatsiooniprotsesse ning edendada innovatsioonide kasutuselevõttu. Kitsam lähenemine innovatsioonile realiseerub läbi avaliku sektori asutuste enda innovatsioonide. Seega sõltub suuresti innovatsiooni enda olemusest ja innovatsiooni mõjust, kas tegemist on innovatsiooni rahvuslikku ökosüsteemi mõjutava innovatsiooniga või kitsamalt mingit tegevussektorit mõjutava innovatsiooniga. Samuti sõltub innovatsiooni olemusest ka see, kas ta on

võrreldav erasektori innovatsioonidega või mitte (joonis 6). Innovatsioon avalikus sektoris ja erasektoris on olemuselt väga erinevad.



Joonis 6. Autorite koostatud (Gordon, Mugar 2020).

Innovatsioonil avalikus sektoris on kolm peamist dimensiooni – luua avalikku väärtust (Ricard *et al.* 2017), täita seadusega pandud ülesandeid ja luua usaldust (Kelly *et al.* 2002). Innovatsiooni uurimisel ja innovatsiooni mõõtmisel avalikus sektoris ei ole kuigi pikka traditsiooni. 1990-2014 läbi viidud avaliku sektori innovatsiooni uuringutest (181 uuringut) käsitlesid kohalikke omavalitsusi 27%, keskvalitsust 18% ja 14% tervishoiu valdkonda (De Vries *et al.* 2016), uuringute toimumisriik oli peamiselt Ameerika Ühendriigid ja Ühendkuningriik. Üks põhjus tuleneb avalikus sektorist peamiselt läbiviidavast innovatsioonist – teenuse, protsessi, organisatsiooni või kommunikatsiooni innovatsioon, mida ongi raske mõõta, sest samal ajal innovatsiooniga üldiselt muutub ka kogu taustsüsteem. Avaliku sektori innovatsioonide mõõtmise etalonid on seadnud MEPIN² ja EPSIS³ projektid. Mõlema pilootprojekti eesmärk on tõsta teadlikkust avaliku sektori innovatsiooni eripäradest ning teha sektori innovatsioonid rahvusvaheliselt mõõdetavaks. Peamised fookusteemad nimetatud pilootprojektides olid digitaalsete teenuste osakaal, innovatsioonikoostöö, juhtimisfunktsiooni efektiivsus ja kvaliteet, innovaatilised hanked ning kommunikatsioon (Bloch 2011; Hollanders *et al.* 2013).

² Measuring Public Innovation in the Nordic Countries 2011 (Taani, Soome, Island, Norra ja Rootsi)

³ European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 (EU27)

2. Maksu- ja tolliametis rakendatud innovatsiooniprotsesside ja muutuste juhtimise mudeli analüüs

2.1. Uurimisobjekt ja metoodika

Avaliku sektori innovatsiooni edukaid näidiseid, mida uurida, on Eestis piiratult. Kuna käesoleva magistritöö autoritel on nii isiklik positiivne kogemus ning ka huvi just MTA ning seda saatva eduloo vastu, näis see olevat sobivaim uurimisobjekt. Kuna töö koostama asumise algusest peale oli autorite peamiseks eesmärgiks saada kirjutamise käigus ka sügavam sisevaade protsessidest, kuidas MTA on jõudnud oma arengus tänasesse seisu. Millised on need seatud sihid ning käivitatud tegevused, mis on võimaldanud riigiametile omastes piiratud aja- ja rangelt paika pandud eelarveliste ressursside tingimustes arendada üht oma funktsioonidest tasemele, mis toob neile positiivset rahvusvahelist tuntust ning paneb riigi kodanikud tahtma vaadeldavas protsessis osaleda.

Asudes hindama võimalusi uurimise läbiviimiseks, leidsid autorid kvalitatiivse meetodi olevat sobivaima just endale võetud kirjutamise peamise eesmärgi tõttu – saada paremini aru ning mõista toimunud protsesse, innovatsiooni ja selle päritolu ning sisse viidud muudatusi. Sellise tulemuse saab saavutada kvalitatiivse uurimismeetodi abil.

MTA on FIDEK arendusi teinud selgetest eesmärkidest tulenevalt ning neid ka sihikindlalt mõõtnud (nt. elektrooniliste FIDEK suhtarv, FIDEK kinnitamisele kuluv keskmine aeg, üheaegsed logimised jt.). Digitaalsete teenuste osakaal ja avaliku sektori arendustöö on MTA-le toonud rahvusvahelisi tunnustusi ning Eesti riigile positiivset tähelepanu. FIDEK protsess on aluse pannud kogu MTA teenusdisainil põhinevale tegevusmudelile, millega kaasnevad uued protsesside ja kommunikatsiooni põhimõtted ning kliendikeskne teenuste struktuur. Innovatsioonikoostöö valdkonnas kaasab MTA

oma arendustesse partnereid nii teistest riigiametitest, organisatsioonidest kui eraettevõttest või ettevõtete liitudest, näiteks Pangandusliit, kaasates neid koostöösse oma funktsionaalsuse arendamiseks ning sooritades hankeid, mille vallas omal pädevustest ja võimekustest vajaka jääb. Vähem tähtis ei ole MTA võimekus rakendades riigiametitele tavatut paindlikkust oma valdkondade juhtimises ja kõik üheks tervikuks kokku siduda.

Saamaks ammendavat ülevaadet FIDEK innovatsiooni põhiolemusest ning rakendades innovatsiooni uurimisvälja peamisi karakteristikuid, põhimõtteid ja mudeleid, jagati uuritav objekt fookusvaldkondadesse. Uuritavad fookusvaldkonnad on:

- 1) Visioon ja innovatsiooni allikad. Milline oli MTA innovatsioonide käivitajate nägemus ning kust saadi innovatsiooniks vajalik tõuge ning koguti ideid?
- 2) Plaani välja töötamine ja erinevate osapoolte kaasamine. Kellega MTA oma arendustöö käigus koostööd tegi ning kuidas formuleerus plaan muutuste ellurakendamiseks?
- 3) Kommunikatsioon. Kuidas toimus FIDEK arendust toetav kommunikatsioon organisatsiooni sees ja väljaspool?
- 4) Muutusprotsesside rakendamine ja protsessi mõõtmine. Kuidas uudsed lahendused realiseerusid ning kuidas tehti kindlaks, kas suund, milles liigutakse, viib sihile, mis visionäärid olid seadnud?
- 5) Hoiakud. Kas ja kuidas mõjutas FIDEK arendust protsessis osalenute hoiakud?

Kogu uurimisprotsessi läbiviimisel juhinduti valdavalt väljundikeskse uurimisprotsessi mudelist (Õunapuu 2014), mis on kujutatud lisas 9. Mudel oli küll võetud aluseks uurimisprotsessi käigus juhindumiseks, kuid kuid see kohandus ka vastavalt uuritavale teemale ja reaalsele protsessile – vajaduse tekkimisel pöörduti tagasi näiteks probleemi püstituse juurde, et see täpsustada ning ümber sõnastada või parandada uurimisülesandeid selliselt, et nende sõnastus väljendaks paremini mõeldud ülesandeid.

MTA innovatsiooniprotsesside sügavuti mõistmiseks leidsid autorid, et otstarbekaim on viia läbi kvalitatiivne uurimus ning analüüsida valitud valdkonna spetsialistidest ning juhtidest moodustatud ekspertgrupilt intervjuudega kogutavaid sisendeid. Selleks otsustati läbi viia poolstruktureeritud intervjuud MTA ning selle e-keskkonna

innovatsiooni eest vedamise või realiseerimisega vahetult seotud olnud võtmefiguuridega. Intervjuudega soovisime saada võimalikult detailne ülevaade ning mõista, mida, kuidas ning miks tehti, et jõuda paberil tuludeklaratsioonide esitamisest olukorda, kus täna on võimalik tuludeklaratsioon esitada loetud minutite jooksul. FIDEK tervikprotsess erinevate osapoolte vaates on viimase 20 aastaga palju muutunud, paberdeklaratsioonidelt on üle mindud sisuliselt puutetundliku (ühe click'iga) FIDEK kinnitamisele.

FIDEK paremaks mõistmiseks ja intervjuude ettevalmistamiseks toimus eelnevalt töö FIDEK protsessi kirjeldavate alusmaterjalidega sh. MTA interneti kodulehel avalikustatud FIDEK pressikonverentside materjalid ("Maksu- ja Tolliameti koduleht," n.d.). Protsessi kvalitatiivseks mõistmiseks viidi läbi intervjuud küsimuskava (lisa 1. Poolstruktureeritud küsimuskava) alusel, mis samuti saadeti intervjuueeritavatele eelnevalt e-kirjaga. Enne intervjuude algust intervjuude kavasid ei piloteeritud, kuid toimus küsimustiku valiidsuse kontroll (lisa 3. Intervjuu kava valiidsuse kontrolli tabel), et tagada uuringu vastavus püstitatud eesmärkidele. Küsimuskava (lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuu küsimuskava) küsimused on jagatud fookusvaldkondadesse:

- 1) visioon ja innovatsiooni allikad;
- 2) plaani välja töötamine ja erinevate osapoolte kaasamine;
- 3) kommunikatsioon;
- 4) muutusprotsesside rakendamine ja protsessi mõõtmine;
- 5) hoiakud.

Fookusvaldkondade sõnastamise kaudu saavutati sidusus innovatsiooni ja muutuste juhtimise mudelitega, et autorite jaoks intervjuusid paremini jälgitavaks ja hiljem tulemusi analüüsitavaks muuta. Kvalitatiivsete intervjuude tulemusel koguti materjale transkriptsioonide kujul kokku 92 lk ja helisalvestiste kujul 4 tundi, 39 minutit ja 20 sekundit. Kogutud informatsiooni baasil koostati temaatiline analüüs ja süntees baasteooriaga fookusvaldkondade struktuuri alusel. Intervjuueeritavate valim andis ammendava ülevaate FIDEK arenduse protsessi kriitiliseks mõtestamiseks.

Uuringu valimi moodustasid peamiselt MTA praegused ja endised töötajad, kelle osalus FIDEK arenduse protsessi on olnud oluline (lisa 2. Läbiviidud intervjuud). Autorid leidsid, et parima võimaliku ülevaate annab see, kui püüda teavet koguda FIDEK

protsessiga seotud erinevate tasandite juhtide käest. Sellest tulenevalt jõuti otsuseni, et intervjueerida tuleb ameti juhte saamaks ülevaade kogu MTA juhtimise ning MTA arengust, kuid sellele lisaks tuleb vestelda ka FIDEK teenuse juhi ning alluvate protsesside juhtidega, et saada aru FIDEK-ist tervikuna ning selle sees toimunud protsessidest.

Asudes saadud soovitude põhjal koostama intervjueriitavate loetelu jõuti tulemuseni, et intervjuerimisega on nõus 8 inimest – üks MTA juht, kaks teenusejuhti ning viis peaspetsialisti või valdkonnajuhti, kellest kaks esindasid Rahandusministeeriumi infotehnoloogia valdkonda ning kolm MTA maksude ning avalike suhete talitust. Kuna nõustunud intervjueritavate hulk sobitus arvuliselt esialgselt seatud vahemikku ning samas oli täidetud tingimus, et vaadelda on võimalik kolme erinevat tasandit, jäid autorid selle valikuga rahule. Küsimuskava intervjuuks sisaldab lisaks sisulistele küsimustele ka konfidentsiaalsuse ja anonüümsuse küsimusi samuti luba intervjuu salvestamiseks ning magistritöö hilisemaks levitamiseks. Intervjuude käigus ei kogutud ega ka avalikustata isikustatud andmeid.

2.2. Füüsilise isiku tuludeklaratsioonide innovatsiooni visioon ja innovatsiooniallikad

Nõukogude Liidu lagunemise järgselt 1991. aastast alates valitses mitmetes valdkondades, teiste hulgas ka äsja taastatud Eesti Vabariigi riigiametites, teatav segadus ja peataolek. Riigiametnikud olid harjunud töötama samadel põhimõtetel, nagu Nõukogude Liidu ajal ning kulus aastaid enne, kui ka riigiametitesse jõudsid uuemad arusaamad tegutsemisest muutunud ühiskonna tingimustes. MTA jaoks tähendas see riikliku kontrollorgani rolli täitmist ja FIDEK oli vaid üks kontrollprotseduuridest, mille abil veenduda kodanike maksukuulekuses. Selleks, et MTA-st saaks kaasaegseks organisatsiooniks, oli vaja kahe ameti juhi sisse toodud põhimõttelisi muutusi ehk radikaalset innovatsiooni – oli vaja A. Sõerdi juhtimisel käivitatud e-MTA ning A. Rehe poolt juurde lisatud erasektori tunnetust ning maksumaksjate võtmist klientidena (intervjuu 1).

Innovatsiooni allikate ning visiooni fookusvaldkonna uurimiseks kasutati kolme suuremat küsimust ehk alateemat. Uuriti, kuidas üldse tekkis vajadus innovatsiooni ja

uute lahenduste järgi FIDEK protsessis; mis oli selle innovatsiooni esialgne peamine eesmärk ning kas sõnastati ja kommenteeriti ülejäänud ametile ka muutuste visioon. Selle fookusvaldkonna peamiseks eesmärgiks oli välja selgitada nii FIDEK-ga seotud innovatsiooni käivitajad kui seosed innovatsiooniprotsesside teoreetiliste käivitajate ning MTA-s toimunud reaalse innovatsiooni vahel.

Intervjuudest 1 ja 2 nähtub, et väga oluliseks tõukeks, mis ajendas ametit arenema, oli kulusurve ja olukord, kuidas oma toiminguid 2000. aastate alguses ehk e-MTA käivitamise perioodil, tehti. Aastal 1999 esitati kokku 394907 füüsilise isiku tuludeklaratsiooni, millest vaid 11760 ehk 3% olid e-deklaratsioonid; aastal 2017 olid need numbrid vastavalt 665768 ning 640783 ehk 96% (lisa 5). Kogu protsess muutuste algusaegadel oli juhtide hinnangul liialt kulukas – rahaline kulu paberile ning seoses deklaratsioonide käitlemisega paberkandjal (tööruumid, arhiiviruumid, kulud seadmetele, kirjatarvetele jm.) tekkivad kulud; lisaks kulud tööjõule. Mida rohkem paberit, seda enam kulus ka ametnike töötunde dokumentide läbi töötamiseks. Samuti, võttes arvesse ka maksumaksja ehk kliendi aega, mis kulutati deklaratsiooni täitmisele, esitamisele ning vajadusel ka parandamisele või hiljem võimalikule valikulisele kontrollile. Seda kõike oli võimalik vähendada protsesside viimisega e-keskkonda ning põhimõttelise muutusega e-deklaratsiooni olemuses – selle asemel, et kontrollida kodanike maksukäitumist, aidatakse tal olla maksukuulekas ning oma tulud ja kulud deklareerida kerge vaeva ja vähese ajaga mugavalt ning saada kiire tegutsemise eest veel ka maksutagastus väga lühikese aja jooksul eeldusel, et andmed täiendavat täpsustamist ei vaja (intervjuu 1 ja intervjuu 2).

Strateegilisel tasandil algaski kogu innovatsiooniprotsess kaheastmeliselt aastatel 1999-2006. Selles ajavahemikus toimunud suuremad muudatused, mis panid aluse FIDEK edasisele arengule olid e-MTA rajamine ja üldine mõttemalli muutus ning suhtumine MTA pakutava teenuse osas. Mõlemad said alguse vastava aja MTA juhtidest – 1999-2003 Aivar Sõerd ja 2004-2006 Aivar Rehe (intervjuu 1). Kui neid kahte etappi võib nimetada suuremateks põhimõttelisteks muutusteks ning radikaalse innovatsiooni näidisteks FIDEK protsessis, siis sealt edasi toimunud iga-aastane järkjärguline muutus kirjeldab inkrementaalse innovatsiooni ellu viimist FIDEK teenuse arenduses.

Etapiviisiliselt sisse viidud olulisemate muutuste ja uute lahenduste loetelu on kirjeldatud lisa 4.

e-MTA loomisega pandi alus MTA e-teenustele laiemalt sh FIDEK arendusele. Esialgu käivitunud e-keskkond ei kogunud kuigi palju populaarsust ning esimesel aastatel kasutas võimalust digitaalselt deklaratsioone esitada vaid väike protsent tulude deklareerijatest. Selle peamiseks põhjuseks on autorite hinnangul asjaolu, et e-deklaratsioon kujutas sel ajal vaid paberkujul deklaratsiooni internetis esitatavat versiooni ning samal ajal arvestades ka ümbritseva keskkonna olustikku ei saa unustada, et internet ja arvutid ei olnud kuigi kättesaadavad elanikkonnale.

Teiseks suuremaks muutuseks, mille 2004. aastal ameti uus juht erasektorist – pangandusest – kaasa tõi, oli põhimõtteline mõttemalli muutus ning nii juhi enda kui MTA valdkonnajuhtide senisest erinev arusaam pakutavast teenusest. Pärast Nõukogude Liidu lagunemist 1991. aastal oli MTA jäänud toimima sarnasel moel, nagu ta selle ajanigi toiminud oli – kui riigi kontrollmehhanism selle kodanike maksukäitumise ja –kuulekuse üle tegutsedes selliselt ka osana taastatud Eesti Vabariigi riigiametitest kuni 1999 aastal e-MTA loomiseni. Ühes üldise digitaliseerimise ning internetistumise idee levikuga riigis viidi esimese riigi pakutava teenusena e-keskkonda ka FIDEK. Tänu riigis kujunenud olukorrale ning ühiskonna transformeerumisele senisest kommunistlikust kapitalistlikuks ning MTA uute juhtide arusaamale, et ameti eesmärgiks ei ole pelgalt maksude kogumine ja kogumise kontrollimine, vaid tegu on hoopis elanikkonnale pakutava avaliku teenusega, lükkas selline kombinatsioon FIDEK-i MTA esimese e-teenusena muutuste tee (Maksu- ja Tolliameti 2005-2008 Strateegiline plaan, 2004). Aluseks võeti pangandusest tuntud põhimõte, et inimesel peab pakutavat teenust olema mugav kasutada ning ta peab tahtma seda teha (intervjuu 1). MTA roll ei olnud mitte inimestelt maksude kätte saamine, vaid neile võimaluse pakkumine mugavamaks maksude tasumiseks ja deklareerimiseks pakkudes vastu ka võimalikult kiiret maksutagastust (intervjuu 1).

Nii sai MTA puhul esimeseks uue lähenemisega pakutavaks teenuseks ning kujunes edaspidi ka nende nõ „lipulaevaks“ FIDEK. Omamoodi oli FIDEK ning selle teenuse omanikuna MTA aluse panija laiemale riigisektori mõttemalli muutusele, et riigiametid

pakuvad kodanikele avalikku teenust, mis on juhtinud ka mitmete teiste riigiametite tegevusi sealt alates. Võrreldes kirjeldatud näiteks Windrumi välja pakutud avaliku sektori innovatsiooni taksonoomiaga (Windrum, Koch 2008) või vaadeldes sinna kõrvale Bekkers, Tummers ja De Vries (2015) täiendusi, on ära tuntav esmalt kontseptuaalne innovatsioon, mis väljendub MTA puhul mõttemalli muutuses ning arusaamise tekkimises, et MTA roll ei ole mitte lihtsalt maksude kogumine, vaid pigem on tegu avalikku teenust pakkuva ametiga ning FIDEK on üks selle ameti pakutavatest teenustest.

Enne MTA-le uute vaadetega juhtide tulekut algas aga ka ameti enese sees sel hetkel seal juba tegutsenud valdkonnajuhtidele – eriti just infotehnoloogia valdkond – eestvedamisel muutuste jada, mis Windrumi taksonoomia järgi (Windrum, Koch 2008) on teenuste kättesaadavaks tegemise või isegi süsteemne innovatsioon. MTA IT-juhtide eestvedamisel alustati e-MTA loomist, kuna nähti, et see on suund, mille riik on võtnud oma e-teenuste arendamise näol. Samaaegselt jõuti ka arusaamisele, et arendatav teenus peaks olema selline, mida riigi elanikkond näeb ja tahab kasutada, kuna see on kergesti ligipääsetav ja lihtne. FIDEK oli selleks sobivaim projekt. Aivar Sõerdi kohaselt (Ärileht, 2015) tehti selle arendamiseks koostööd selliste Eestis tegutsevate pankadega, nagu Ühispank ja Hansapank, kes pakkusid kasutamiseks oma portaale süsteemi sisse logimisel isiku tuvastamiseks. Samuti on ta oluliste partneritena välja toonud IT-arendajad nii Eestist kui välisriikidest – Sema Group Belgium ja AboBase Systems. Koostöös partneritega hakatigi välja arendama elektroonsete deklaratsioonide eeltäitmise lahendusi – kuidas saada võimalikult palju andmeid e-deklaratsioonile nii, et kodanik ise neid sisestama ei peaks – alustades inimese sissetulekutest ning lõpetades näiteks eluasemelaenu intresside deklareerimisega.

Teiseks muutuste käivtavaks põhjuseks MTA-s, mis oli otseselt seotud ka FIDEK-iga, oli kulude kokkuhoid mitmes erinevas aspektis, mis kõik viivad majandusliku kokkuhoiuni ehk vähendavad tegevuskulusid. Sellised kokkuhoiuvõtted aga samal ajal võimaldavad FIDEKi puhul vaadelda ja ära tunda eelnevalt kirjeldatud Windrumi taksonoomia järgi (Windrum, Koch 2008) ka teenuse kättesaadavaks tegemise innovatsiooni, mis e-keskkonda kolimise esimestel aastatel, mil interneti kasutamine ei olnud veel tänasega võrreldaval tasemel, edenes küll vaevaliselt, kuid siiski pakkus võimalusi inimestele kodust lahkumata pääseda juurde riigi pakutavale teenusele ning teha seda väiksema

ajakuluga, kui MTA esinduses järjekorras oodates nii vajalike formaatide saamiseks kui hiljem esitamiseks. Lihtsaim ning nähtavaim aspekt kokkuhoius avaldus kulutustes paberile. Enne e-deklaratsioonide süsteemi käivitamist täideti ning esitati füüsilise isiku tuludeklaratsioonid paberil. Tuludeklaratsioonide täitmise viimisel internetikeskkonda, oli võimalik kõik need kulud paberile kokku hoida.

FIDEK arendusega vähenesid ka kulutustes tööjõule. Paberil täidetud deklaratsioonid kontrolliti ning sisestati andmesüsteemidesse, mis võimaldas esitatud andmete kontrolli ja kalkulatsioone automatiseerida ning samaaegselt anda samadele andmetele juurdepääsu erinevatele ametnike gruppidele. Viies FIDEK-i e-keskkonda, tegid maksude deklareerijad ise ära suure osa sellest tööst, mis varem tegid ametnikud paberil täidetud deklaratsioone sisestades.

FIDEK arendusega kaasnes ajaline kokkuhoid organisatsiooni erinevatel tasanditel, mis kõik olid otseselt või kaudselt seotud FIDEK-ga. Näitena toodi intervjueeritavate poolt välja võrdlus, kuidas tulude deklareerijad ise e-keskkonnas deklaratsioone esitades tegid sisuliselt ära ühe nädalaga sama töö, mis muidu oleks intervjueeritavate hinnangul nõudnud vanal moel jätkates neli aastat ühe ametniku tööaega (intervjuu 4).

Kolmanda küsimusena antud innovatsiooni allikate ja visiooni fookusvaldkonnas uuriti visiooni. Visiooni uurimise all pidasid autorid silmas peamiselt seda, kas olemasolevat teenust või selle protsessi innoveerima asudes kujundati üldse esmane visioon, millest lähtuda. Kas see sõnastati ning tehti ka teatavaks uute lahenduste välja töötamisega seotud isikkoosseisule või kogu ülejäänud organisatsioonile või antud juhul ametile, kes hiljem muutunud teenuse ja protsessi tõttu muudatuse tagajärgede ehk uudse lahendusega peavad hakkama kokku puutuma või uutes tingimustes töötama? Visiooni sõnastamist ning selle kommunikatsiooni hindasid autorid kriitilise tähtsusega olevaks, kuna näiteks innovatsiooni takistavate tegurite hulgas on Mulgan ja Albury (2003) toonud ühena välja just visiooni puudumise. Intervjuerijad vastasid valdavalt, et konkreetne visiooni sõnastus puudus kogu vaadeldava ajaperioodi ulatuses, kuid arusaamine üldisest suunast oli enamusele intervjueeritavatel ligilähedane. Teistest erinevana võib välja tuua esimese intervjueeritava kirjelduse, kuidas sündis suund, mille nimel hakati tegutsema. Tema oma intervjuus kirjeldas, kuidas viimase kiire ning suurema tõuke FIDEK-i e-deklareerimise

arengusse andis aastatel 2004-2005 MTA peadirektor ning tegi seda tahtmatult. Intervjueeritava sõnul oli tegu eksimusega: „*Selle asja (FIDEK) nii-öelda sisuline käivitaja inimeste silmis oli tööõnnetus*“ (intervjuu 1). Intervjueeritav viitas oma ütlemisega sellele, kuidas ameti peadirektor oli eelnevalt ameti sees läbi rääkimata ja ameti tegelikku suutlikkust täpsustamata pressikonverentsil lubanud interneti teel tulude deklareerijatele maksutagastuse viie tööpäeva jooksul. Ja nii sai sellest väljaütlemisest eesmärk, mille poole püüelda ning millest taganemine oleks MTA mainele omanud halbu tagajärgi.

Üldise visioonina aga mõistavad intervjueeritavad kõik kahte ka varem mainitud aspekti. Esmalt juba eelnevalt kirjeldatud juhtidest alguse saanud mõttemalli muutus, et MTA on teenindusasutus. Selline täiesti uudne lähenemine sundis muutma kogu ameti suhtumist maksumaksjatesse ning teda tuli hakata vaatama hoopis teise nurga alt – kui klienti. Intervjuust nr 1 tuleb välja ka, et tegu oli vähemalt juhi enda jaoks olulise suunaga, mis eksisteeris selge visioonina tema peas ning mida kujundati kõigil tasanditel peensusteni. Juhtkonna tasandil tähendas see näiteks ka otsust, et ameti juhi äraolekul asendas juhti teenindusosakonna, mitte ühegi teise valdkonna juht. Sellisel moel levitati ametlikult kirja panemata visiooni läbi erinevate tegevuste kogu MTA ja eriti FIDEK meeskonna hulgas.

Teise aspektina, mis välja toodi, oli aastatel 2003-2006 MTA juhi kujundatud teeninduskultuuriga haakuv nägemus, et inimene, ehk klient, ei pea olema mitte see, kellelt tuleb MTA-l maksud kätte saada, vaid peab kujunema olukord, kus inimene tahab olla maksukuulekas ning oma tulusid deklareerida – „*Me tahame, et maksukuulekus oleks võimalikult kõrge*“ (intervjuu 2). Selle olukorra kujunemisele aitas ühtlasi kaasa nii juba eelnevalt kirjeldatud „tööõnnetus“ kui lähenemine, et teenus peab olema kliendi jaoks võimalikult mugav ja kiire kasutada. Teenuse selliseks kujundamisele aitas muu hulgas kaasa ka kommunikatsioon, mis on kirjeldatud ja analüüsitud osana peatükist 2.3. Teenuse kliendile paremini vastuvõetavaks kujundamisel peeti kommunikatsiooni ning kliendi hinnanguid ja ettepanekuid oluliseks, mis taaskord toetab läbivat põhimõtet, et maksumaksjat hakati võtma kui klienti, kelle rahulolu ning arvamus on oluline. Klientide ettepanekuid teenuse kvaliteedi parendamiseks ja võimalusi ettepanekute rakendamiseks hakati vähemalt kaaluma.

Kokkuvõtvalt võib antud fookusvaldkonna kohta kogutud materjalide analüüsi tulemina tuua välja, et intervjueeritavate hinnangul oli peamiseks innovatsiooni käivitajaks MTA-s uudne lähenemine erinevate tasandite juhtide poolt, esmalt suhtumine ja mõttemalli kujundamine ameti sees üldisemalt ning teiseks konkreetselt FIDEK-t vaadeldes nii tippkui keskastmejuhtide tahe hoida kokku kulusid FIDEK protsessis viies teenuse e-keskkonda. Teiseks, vaadeldes visiooni sõnastamist ja kommunikatsiooni, selgus, et juhtidel küll oli oma nägemus ja arusaam ameti kujunemisest, kuid seda konkreetselt visioonina ei sõnastatud ega kirja ei pandud ning sellisel kujul ka kogu ametile ei kommunikeeritud. Samas tuleb intervjuudest välja, et üldine mõttemalli ja suhtumise muutus oli arusaadav üheselt kõigil uuritud tasanditel, mis viitab sellele, et ehkki visiooni formaalselt kirja ei pandud ega levitatud, viidi see siiski igapäevase suhtluse ja tegutsemise käigus kõigi teenistujateni.

2.3. Plaani välja töötamine, osaliste kaasamine ja kommunikatsioon

Plaani välja töötamise ja erinevate osapoolte kaasamise fookusvaldkonna uurimisel vaadeldi, kuidas toimus muudatuste välja töötamine ja innovatsioon organisatsiooni siseselt. Samuti püüti välja selgitada, millised osapooled üldse ideede välja töötamisse olid kaasatud ning kust ja kuidas need ideed sündisid ja realiseerumiseni jõudsid. Selleks uuriti, kuidas pandi kokku kogu muutuste ellu viimiseks või innovatsiooniks juhtgrupp, kuidas toimus reaalselt uute lahenduste välja töötamine ning mis olid innovatsiooni takistavad tegurid FIDEK teenuse puhul. Uurimise käigus püüti tuvastada peamised moodused kuidas ning allikad, kust üldse ideid saadi, mida FIDEK-i juures muuta. Samuti püüti mõista FIDEK arenduse juhtimise korraldust ning tegureid, mis olid selle protsessi takistusteks.

Kommunikatsiooni fookusvaldkonna uurimisel vaadeldi suhtlust mitme erineva vaatenurga alt. Intervjuude käigus püüti aru saada, kuidas oli innovatsiooniga seotud suhtlus korraldatud asutuse siseselt ning teiste osapooltega. Suhtluse korralduse mõistmiseks uuriti, kuidas planeeritavat innovatsiooni üldse eri osapooltele kommunikeeriti ning milline oli suhtlus innovatsiooni erinevates etappides. Samuti püüti tuvastada, kas suhtlus oli valdavalt ühesuunaline – teenuse arendajatelt väljapoole – või

toimus see mõlemat pidi. Kui innovatsiooniteooria kohaselt on nii uute ideede ja lahenduste leidmiseks kui nende rakendamiseks möödapääsmatu kommunikatsioon organisatsiooni eri tasandite nagu ka sama tasandi erinevate gruppide vahel, siis kommunikatsiooni fookusvaldkonnas uuritud teemade abil püüti välja selgitada, kas MTA organisatsiooni struktuur ning töökorraldus on selline, mis soodustab uudsete lahenduste teket ning nende elluviimist?

Kommunikatsiooni valdkonna uurimisel eeldati, et muudatuste juhtimiseks või projekti eestvedamiseks moodustatakse eraldi juhtgrupp ning sellel grupil peab olema vajadus oma ideid ja plaane ka kommunikeerida. Autorid hindasid vajalikuks kommunikatsiooniks esmalt ideede korjet huvitatud osapooltelt, seejärel välja mõeldud ja planeeritud muudatuste ning uuenduste selgitamist nii ameti siseselt nende elluviimisega seotud teenistujatele kui väliselt nii klientidele kui partneritele. Samuti võtsid autorid eelduseks, et vajalik on ka tagasiside kogumine rakendatud innovatsiooni ning uudsete lahenduste edust või selle puudumisest.

Alustades kõrgemalt tasandilt, kinnitas intervjuueritav 1, et kogu MTA juhtimine toimub teistmoodi, kui enamusel riigiasutustest. Ehkki selle väite kinnituseks puudub võrdlusmaterjal, kinnitasid ka kõik teised intervjuueritavad, et MTA-s, eriti aga just FIDEK-i juhtimises, on selgelt ära tuntav lähenemine, kus otsustusõigus ning vastutus on antud võimalikult lähedale spetsilisti tasemele. Samuti püütakse vältida keskselt juhitud hierarhilist juhtimiskorraldust. FIDEK-i arendus ja juhtimine toimub sisuliselt spetsialistide tasemel. *„Otsustusõigus on viidud sinna, kus on tegelikult ka teadmine. Maksuameti peadirektorina olin mina pigem kaasreisija rollis, mis puudutab FIDEK-it. Hakkama saamine ning tahtmine edukas olla oli see, mis seda protsessi vedas või käigus hoidis. Seal olid kõik eeldused innovatsiooniks olemas* (intervjuu 1). Võttes arvesse juba käesoleva töö sissejuhatuses kirjeldatud MTA lausa rahvusvahelist tähelepanu ja tunnustust pälvinud FIDEK, on intervjuueritav 1 sõnum sisuliselt sama, kui kirjutab Hanna De Vries (1996) – innovatsioon saab kõige paremini toimuda tingimustes, kus kasutatakse isejuhtivaid meeskondi ning projektides osalevad töötajad on sisemiselt motiveeritud ning ennastjuhtivad. Enesejuhtivuse aspekti ning rakendatavat detsentraliseeritud juhtimise põhimõtet kinnitavad teisedki intervjuueritavad oma juhtimisprotsesside ning FIDEK meeskonna moodustamise kirjeldustes. *„FIDEKi puhul*

ei ole mina tunnetanud seda, et mul oleks mingit kaikkaid kodaratesse pillutud või mingit väga suurt järelevalvet teostatud“ (intervjuu 2).

Intervjueeritavad kinnitavad ühehäälselt, et FIDEK-i meeskond pandi kokku juhindudes sellest, milliseid kompetentse oli meeskonda vaja. Intervjueeritav nr 2 sõnul oli küll varasematel aastatel (täpne aeg teadmata) moodustatud FIDEK-iga tegelevad meeskonnad käskkirja alusel ning *„kümmekond aastat tagasi ikka juhtus seda asja, et arvati, et innovatsioon on mingi lillede vaatlemine ja võib-olla oleks pidanud kontrolli rohkem olema“* (intervjuu 2), kuid hiljem muutus meeskonna moodustumine dünaamiliseks ning jäi juba toimiva juhtgrupi enda otsustada.

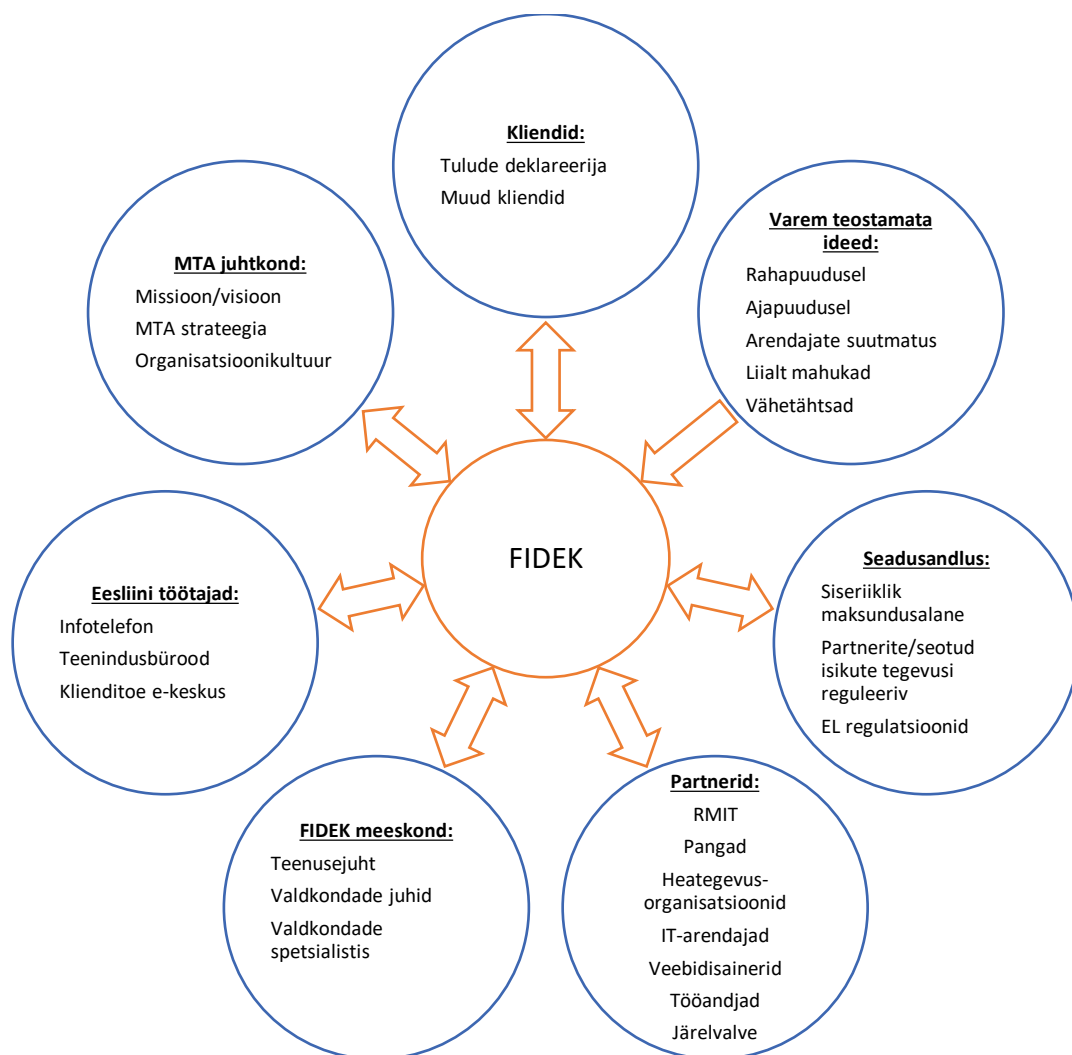
FIDEK arenduses osalejad kinnitasid, et nad ise otsustasid, et kui mõni inimene projektist lahkus, siis leiti sarnaste oskuste ja teadmistega uus inimene asemele. Valdavalt aga püsis meeskond muutumatuna. Autorite hinnangul võib vähest voolavust pidada antud juhul positiivseks nähtuseks, kuna see tagas stabiilsuse ning järjepidevuse teenuse arendamisel. Meeskonna moodustamine oli enamasti kokkulepete küsimus nii osaleja enda kui ka vastavate osakondade juhtide vahel – kas inimene ise on huvitatud panustama ning kas tema vahetud juhid seda võimaldavad. Kõrgema tasandi kokkulepped olid vajalikud peamiselt selleks, et FIDEK projektis osaleva inimese struktuurijärgsed juhid teaksid arvestada temale tööülesannete määramisel, et inimene juba on rakendatud ühte projekti. Kuna FIDEK maine on intervjueeritavate hinnangul organisatsioonis eneses positiivne ning projekti nähakse prestiižsena, siis projekti meeskonda valitud inimesed on reeglina kõrgelt motiveeritud ja tahavad anda maksimumi. Lisaks peamisele projektimeeskonnale võidi aeg-ajalt kaasata ka üksikuid spetsialiste väljastpoolt projekti. See enamasti juhtus siis, kui oli vaja mingit teadmist, mida projekti meeskonnal endal ei olnud, näiteks infotehnoloogia või disaini valdkond.

Antud fookusvaldkonna teise teemana uuriti, kuidas toimus uute lahenduste välja töötamine tegelikkuses, kuidas ideid koguti ning kuidas analüüsiti probleemi olemust ja selle lahendamise vajadust? Teoreetiliselt on võimalik, et innovatsiooniks vajalikud uued ideed, mida rakendatakse, võivad tulla nii organisatsiooni enese seest kui välistest allikatest (Chesbrough 2003). *„Kui me täna räägime, et meil on teenusepõhine juhtimine, siis FIDEK ongi algusest peale olnud üks eraldi teenus“* (intervjuu 4). Olukorra

ilmestamiseks koostasid autorid (joonis 7) FIDEK arenduse sisendite ja vastastikuse kommunikatsiooni skeemi, millel kujutatud partnerid loovad innovatsioonile teatud välised kriteeriumi (sh. järelevalve, kliendid), mida MTA sees innovatsiooni funktsioonide kaudu arendatakse uueks täiendatud teenuseks.

Kommunikatsiooni fookusvaldkonnas vaatasid autorid, kuidas toimus kommunikatsioon MTA ja FIDEK meeskonna siseselt. Kuna teoreetiliselt saab uus teadmus sündida vaid läbi olemasoleva teadmuse muutuse ning selle selge kommunikeerimise vastavale osapoolele – näiteks juhtidelt uusi lahendusi reaalselt ellu viivale töötajaskonnale tõlgendades neid kasutatavateks ideedeks ja rakendatavateks kontseptsioonideks (Nonaka 1994). Sellest tulenevalt hindasid autorid vajalikuks vaadelda ka vastavat MTA siseselt toimunud suhtlust.

Nagu ka 4. intervjuu käigus kinnitati, siis teenuse olemus on FIDEK-t saatnud algusest peale, kui aastatel 2003-2006 hakati kujundama vastavat mõttemalli kogu MTA-s (*Maksu- ja Tolliameti 2005-2008 Strateegiline plaan*, 2004). Kõigi intervjuueeritavate antud selgitused ja kirjeldused kinnitavad seda asjaolu. FIDEKi arenduseks ning parenduseks koguti ideid ja mõtteid sisuliselt 360-kraadi ulatuses ümber teenuse. See tähendab, et uusi ideid otsiti ja koondati kõigilt osapooltelt, kes sellega seotud olid. See protsess ei olnud peaaegu kunagi ühesuunaline (joonis 7), sest koos sisendi hankimisega käis pidevalt ka ettepanekute/parenduste analüüs ning väitlus parimate FIDEK uuenduste ellu rakendamiseks.



Joonis 7. Sisendid FIDEK arendusse ja vastastikuse kommunikatsiooni skeem. Autorite koostatud.

Esimese asjana tuleb FIDEK muudatuste puhul arvestada seadusandlusega. Poliitiline tahe, mis väljendub erinevates seadustes, mängib siin olulist rolli. Joonisel 7 väljendub see välise sisendina, kus lisaks seadusandlikule sisendile realiseerisid oma nõuded/soovid lisaks poliitilisele sfäärile ka näiteks partnerid, järelevalve, asjassepuutuvad Euroopa Liidu institutsioonid. Lähtudes põhimõttest, et teenus on eelkõige ette nähtud ikka kliendile tarbimiseks, siis on olulised ka klientide ettepanekud teenuse parendamise kohta. Ehkki MTA teenused on selles tähenduses monopoolses seisus, et teist sarnast meie riigis ei ole ning kliendil puudub võimalus valida, kas teenust tarbida või mitte, kasutab MTA klientide hinnangute saamiseks siiski ka eraettevõtluses kasutatavat rahvusvaheliselt tuntud soovitusindeksit küsides: „Kas soovitaksid meie teenust oma

sõbrale/tuttavale“ (intervjuu 1). Sellele küsitlusele on lisatud juurde võimalus ka lahtise tekstiga teha ettepanekuid, mida järgmiseks aastaks ja järgmiseks FIDEK-s tuleks paremaks muuta.

Välistest allikatest kogutakse tagasisidet ja parendus- ning arendusettepanekuid veel ka partneritelt. Partnerite tagasiside ja ettepanekud võetakse vastu sõltumata sellest, millises etapis vaadeldava aasta FIDEK antud hetkel on – kui IT-partner ja teenuse arendaja teeb juba arendusprotsessi käigus ettepaneku midagi teistmoodi teha, võetakse seda ka siis võimalusel arvesse ning analüüsitakse muudatuse võimalikku mõju käigult. FIDEK-i arendusprotsessi juhtimisel on otsustusõigus ja vastutus antud võimalikult spetsialistide tasandile ning osalevad inimesed on sisemiselt motiveeritud, siis omamoodi erilise tähtsusega on erinevad sisemised ettepanekud, mida tuleks teha teisiti või mida muuta. Sisemiste ideede allikatena tuleb esimesena arvesse võtta nii MTA juhtkonna kui ka teenusejuhi tahet. Selliseks tahteavalduseks võib olla näiteks intervjuu 2 käigus esile tõstetud vajadus luua võimalikult lihtne rakendus ja FIDEK, et inimesel oleks võimalik lühikese aja ja kerge vaevaga oma tuludeklaratsioon kinnitada ning esitada. Samasse kategooriasse kuulub ka intervjuu 4 käigus välja toodud nõue asuda arendama mobiilirakendust, mis võimaldaks veel lihtsamalt ja kiiremini oma deklaratsiooni kinnitada ja esitada või intervjuu 3 ajal kirjeldatud võimalus oma passiivsusega deklaratsiooni kinnitamise võimaluste kaalumise ja välja töötamine – põhimõttel, et kui klient ei tee midagi, kinnitatakse deklaratsioon eeltäidetud andmetega. See viimane loomulikult vajab ka seadusandlikku muudatust ning tuge ja ei ole tehtav ainuüksi MTA oma jõududega. Sisemiste allikatena on väga tähtsal kohal ka nõ „eesliini“ ametnike – kes vastavad kirjadele, telefonikõnedele või töötavad esindustes ning suhtlevad vahetult klientidega – käest saadavad ettepanekud.

Kommunikatsiooni valdkonnas tuvastati samuti, et arvestades juba eelnevalt vaadeldud FIDEK meeskonna struktuuri eripärasid ning vähest hierarhiat ei olnud FIDEK meeskonna enese siseselt kuigi suured pingutused kommunikatsiooniks vajalikud. Põhjus selleks peitus varem tuvastatud detsentraliseeritud juhtimises ning tihedas koostöös ja kommunikatsioonis FIDEK meeskonna siseselt. Kuna uute lahenduste välja töötamine ning käivitatavate uuenduste otsustamine toimus samuti FIDEK meeskonna sisese arutelu ja meeskonnatööna, siis eraldi kommunikatsiooni selles osas vajalikuks ei peetud.

Intervjuudest selgus kommunikatsiooni olulisus ideede kogumise etapis, mil otsiti nõrku kohti toimivas FIDEK-s.

Pärast erinevatest allikatest ideede koondamist ja analüüsimist koostatakse nõ FIDEK arenduse prioriteetide nimekiri, milles reastatakse järgmise FIDEK protsessi käigus ellu viidavad uuendused. Reastamise aluseks on esmalt seadusest tulenevad uuendused, mille ignoreerimine või välja töötamata jätmine ei ole võimalik ning seejärel juhindudes teenuse juhi ja projekti meeskonna analüüsi tulemustest need, mis on samuti vaja ellu viia. Selline protsess on kinnitatud ka teoorias, mille kohaselt võib innovatsiooni tekkimise põhjuseks olla kas tehnoloogiline muutus (Peters *et al.* 2012) – praegusel juhul tuleneb see IT-valdkonnaga seotud partnerite ettepanekutest – või turutõmme (antud juhul klientide ja klienditeenindajate ettepanekud ning seadusandlusest tulenevad kohustuslikud muutused). Sinna hulka kuuluvad ka need muudatusettepanekud ja tagasiside, mis on üle kantud eelnevatest perioodidest ning ei ole varem erinevatel põhjustel rakendust leidnud.

Kommunikatsiooni uurimisel selgus, et kuna planeeritavad muudatused tulid osalt seadustest ning FIDEK meeskonnal toimus kahe-suunaline suhtlus enamasti juba seaduste loomise ajal vastava ministeeriumiga (või mõne teise võtmepartneriga), siis ka selles osas ei olnud täiendav selgitamine MTA juhtkonna poolt vajalik. FIDEK töögrupp oli juba varem planeeritavate seadusemuudatustega kursis, kuna oli oma ideedega nõuandvas rollis panustanud ka nende välja töötamisse. Sellest tulenevalt eelseisvate seadusemuudatuste ning neist tulenevate muutuste kommunikatsiooni MTA juhtkonna poolt FIDEK meeskonnale ei korraldatud. *„Meil tuli lähtuda enamasti seaduse muudatustest. Ja see teema oli suures plaanis meie FIDEK-i tiimi laua peal. Ehk siis juhtkond meile mingisuguseid suuniseid suurt ei andnud, nii et meil olid suhteliselt vabad käed.“* (intervjuu 2). Samal põhjusel ei olnud vajalik intervjuueeritavate hinnangul täiendav selgitustöö ka FIDEK meeskonna poolt ise tuvastatud puuduste ja vajalike muudatuste ettevalmistamiseks, kuna tehtavad muudatused otsustati FIDEK teenuse meeskonna ja teenuse juhi tasemel ning selle tõttu oli FIDEK-ga töötanud meeskond ise ka nende planeeritavate muudatustega kursis.

Suurem erinevus planeeritavate muudatuste kommunikatsioonis avaldus intervjuudes madalama astme töötajatega. Siin tuli välja, et tehti siiski ka eraldi teavitustööd planeeritavate muudatuste ellu viimisel. Peamiselt kommu­ni­keeriti muudatusi alles siis, kui otsus nende tegemiseks oli juba sündinud.

Info jagamiseks „eesliini töötajatele“ (nagu FIDEK meeskonna liikmed intervjuude käigus nimetasid otseselt klientidega kokku puutuvaid esinduste ja teeninduste töötajaid) korraldati eraldi infopäevad vähemalt kord aastas. Nende infopäevade peamine eesmärk seisnes aga juba otsustatud ja rakendatavate muutuste kommu­ni­keerimisel. Planeerimise järgus olevaid ideid arutati vaid FIDEK meeskonna enese ning erinevate arendusega seotud partnerite vahel.

Suhtlemise vajalikkus on seda olulisem, et innovatsiooniga kaasneb paratamatult ka välja töötatud uudsete lahenduste käivitamine ning sellest tulenevate muutuste sisse viimine kas tegevustesse või organisatsiooni enese ülesehitusse. Jeffrey Hiatt sedastab, et organisatsiooni liikmete teadlikkuse olulisust nii planeeritavatest muudatustest kui ka nendega kaasnevatest organisatoorsetest või töökorralduslikest muutustest on raske üle hinnata (Hiatt 2006). MTA ja FIDEK meeskonna sisekommunikatsiooni eripärana selgus, et kogu FIDEK arenduse juures oli pandud väga suur rõhk ideede ja ettepanekute korjamisele, kliendi antud tagasisidega arvestamisele ning uudsete lahenduste välja töötamisele ka partnerite tagasiside ning ettepanekutega arvestamisele. Suhtlus oli mitmekülgne ning mitme suunaline ja nii vertikaalne kui horisontaalne. Ükski intervjuueeritav ei maininud, et FIDEK arenduste käigus oleks uuritud ka seda, kas edastatavast teabest saadakse aru või kuidas mõistavad ning tunnetavad eesliini töötajad planeeritavaid muutusi. Selleks korraldati infopäevi ning selgitati juba otsustatud uuenduste elluviimise kavatsusi. Uuenduste ja arenduskohtade leidmise ning otsustatud muudatuste sisseviimisel aga kommunikatsioon toimus. Kuna FIDEK-i näol on tegu tsüklilise projektiga, mis igal aastal samal perioodil käivitatakse, on selle puhul välja kujunenud ka juba kindlad ajad, millal ning kuidas suhtlus erinevate osapoolte vahel toimub. Võttes FIDEK-i aastase tsükli, tuvastati, et üldiselt jaguneb kommunikatsiooni mõistes tsükkel neljaks.

Esimene neist on FIDEK käivitamisel 15. veebruaril algav tsükkel, mille käigus väga palju infovahetusest ja kommunikatsioonist toimub peamiselt alt-üles suunas. Selle

suhtluse käigus koondatakse juba aktiivse tulude deklareerimise ajal kokku tagasiside ja uuendusettepanekud klientidelt, eesliini töötajatelt, arendajatelt, FIDEK meeskonnalt ning juhtkonnalt. Vähesel määral toimub selle tsükli ajal kommunikatsioon ka ülevalt alla – FIDEK projekti raames on loodud ka nõ. klienditugi siseklientidele, mis oma olemuselt tähendab info- ja nõuandekanalit eesliinitöötajale, kes vajavad täiendavaid selgitusi mingi pakutava teenuse või uuenduse aspekti kohta juba protsessi käigus. Vaadeldav tsükkel lõppeb peale seda, kui deklaratsioonide esitamine on lõppenud.

Teist etappi kommunikatsioonitsükliks võib tinglikult nimetada FIDEK meeskonna suhtlusperioodiks, mis tähendab koondatud tagasiside ja muudatusettepanekute analüüsi siseringis. See etapp algab siis, kui enamus ettepanekuid on koondatud ning laual on ka planeeritavad seadusemuudatused valitsusest. Selle etapi lõpuks otsustatakse FIDEK meeskonnaga teenusejuhi juhtimisel järgmise FIDEK perioodi jooksul sisse viidavad muudatused ning arengusuunad.

Kolmas etapp kommunikatsioonist katab perioodi vastu võetud otsustest elluviimiseni. Selles faasis toimub suhtlus peamiselt partnerite ning FIDEK meeskonna vahel, kuid samal ajal ka FIDEK meeskonna enda sisesed arutelud ning eelnevalt tehtud otsuste ümber hindamine. Selle etapi käigus püütakse valmis töötada või vähemalt detailideni valmis planeerida uueks FIDEK aktiivseks tsükliks sisse viidavad muudatused. Võib ette tulla, et selle käigus erinevatel põhjustel minnakse tinglikult öeldes tagasi eelneva tsükli juurde ja hinnatakse tehtud otsused ümber. Põhjused selleks võivad olla erinevatest ressurssidest tingitud:

- ... kas ei ole mingi planeeritud muudatuse sisse viimiseks piisavalt aega;
- ... ehk hinnati esialgu planeeritavat muutust liiga lihtsaks ning töö käigus on selgunud, et arendaja ei ole võimeline seda teostama;
- ... puuduvad tehnilised vahendid või ei ole piisavalt finantsilisi vahendeid;
- ... mingi arendusidee on osutunud oodatust kallimaks või ei ole sobivaid tehnilisi või seadusandlikke lahendusi, mis võimaldaks planeeritud muudatused sisse viia.

Neljas tinglik kommunikatsioonitsükli etapp algab siis, kui uuenduste välja töötamine alles käib ja lõppeb siis, kui on algamas uus aktiivne FIDEK periood. Selle tsükli eesmärgiks on uuenduste kommunikatsioon eesliini töötajatele ning neile vajalike

selgituste andmine alustades sellest, miks üldse mingi muudatus on otsustatud vastu võtta ning lõpetades sellega, kuidas tehniliselt mõni uuendus e-keskkonnas käitub. Lõppeesmärk selle tsükli puhul on eesliini töötaja informeerimine ja koolitamine, et ta suudaks aidata kliendil võimalikult sujuvalt oma FIDEK-i esitatud saada.

Kommunikatsiooni protsessi uurimisel selgus nüanss, mis on otseselt seotud viimase – hoiakute fookusvaldkonnaga. Uurides, milline oli suhtlus, tuvastati intervjuude käigus, et kui tavapäraselt kaasneb muutustega alati ka teatav vastuseis muutustele, siis FIDEK-iga seotud muutuste puhul oli üldise positiivse ning mõistva suhtumise tulemusena ka vastuseis muutustele FIDEK meeskonnas marginaalne.

Ehkki tagasiside ja arvamuste küsimine FIDEK arenduse juures piirdus peamiselt toote või teenuse arendamist puudutava tagasisidega ning uuenduste sisse viimiseks vajaliku selgitava info jagamisega, ei tuvastatud intervjuude käigus kommunikatsioonist tekkida võivaid pingeid. See omakorda viitab, et suhtlus ja selgitustöö oli piisav ning inimesed said uuenduste sisust ja eesmärkidest ühtemoodi ning hästi aru. Kuna FIDEK meeskonnas valdavalt olid kaasatud motiveeritud liikmed siis tänu oma motiveeritusele andsid nad ka ise endast parima, et ebapiisavat selgitustööd muude vahenditega kompenseerida. See omakorda viitab avatusele ja valmisolekule informatsiooni vastu võtta, mis otseselt soodustab infovahetust ning koostööd erinevate osapoolte vahel.

Intervjueeritavate antud vastuste analüüsist selgus, et üldiselt on suhtlus erinevate tasandite vahel põhjalikult läbi mõeldud ning näib olevat intervjueeritavate hinnangul toimiv. Ükski osapooltest ei toonud välja, et mingis etapis või aspektis jääks toimiv infovahetus ebapiisavaks ehkki suhtlus tuvastati peamiselt vaid teenust puudutavates, mitte töötajate rahulolu või heaolu puudutavates küsimustes. Suhtlus eesliini töötajatega toimus peamiselt kahes etapis – esmalt ideede korje ning hiljem juba otsustatud muudatuste selgitamine, et tagada võimalikult informeeritud klienditeenindus. Seda kinnitab ka vaadeldud teooria muutuste juhtimise osas, et eduka innovatsiooni ning muutuste planeeritud rakendamise eelduseks on kommunikatsioon – plaani reaalsed ellu viijad peavad mõistma planeeritud, et sellega kaasa tulla ning see efektiivselt teoks teha.

Ehkki intervjuueeritavad ei toonud välja planeeritud kommunikatsiooniprotsessi FIDEK radikaalse innovatsiooni etapis, kirjeldas intervjuueeritav 1, kuidas kommunikatsioon ning üldise visiooni selgitamine käis läbi põhjalike ja detailsuseni planeeritud tegevuste. Näiteks kliendikesksuse ja teenindusasutusena toimimise põhimõtte viis ameti juht nii klientide kui töötajateni läbi oma tegevuse – kaasa arvatud selle, et ameti peadirektori äraolekul määrati tema asendajaks just teenindusosakonna juht, mitte keegi teine. Sarnaselt kirjeldati kogu suuremate muutuste ehk radikaalse innovatsiooni perioodi, mil tekkis elektroonilise deklareerimise võimalus ning asuti rohkem tähelepanu pöörama kliendi rahulolule, teenuse kasutusmugavusele ja muutmisele kasutajasõbralikumaks. Põhjalikum ning läbimõeldum kommunikatsioon iga-aastase tsüklilise protsessi osana tekkis hiljem – inkrementaalse innovatsiooni perioodil, mil muutused ja innovatsioon said loomulikuks osaks kogu FIDEK arendusest.

Plaani välja töötamise ja kaasamise fookusvaldkonna järgmise teemana uuriti võimalikke takistavaid tegureid, mis on pärssinud FIDEK innovatsiooni. Antud töö teoreetilises osas on kirjeldatud loetelu erinevaid võimalike innovatsiooni pärssivaid tegureid avalikus sektoris (Tabel 1). Sarnaselt loetelule, tõid ka intervjuueeritavad välja erinevaid takistusi, mis nende hinnangul on vähendanud FIDEKi innovatsiooni võimalusi. Ehkki tajutud takistusi oli välja toodud erinevaid, käisid valdavalt intervjuudest läbi kolm peamist takistavat tegurit – poliitika, raha ja aeg. Kõik kolm nimetatut on omavahel tihedas seoses. Ehkki eelnevalt on intervjuudes poliitiline tahe toodud välja ka kui võimalik innovatsiooni käivitaja, siis samal ajal võib poliitiline tahe osutada kombinatsioonis kahe nimetatud takistusega hoopis innovatsiooni pärssivaks teguriks. Poliitilised tegurid võivad innovatsiooni pärssida läbi tagasiulatuva mõjuga tehtud otsuste või läbi finantsotsuste. Intervjuu nr 1 käigus tuli küll välja, kuidas suuremate muutuste tarbeks õnnestus vajadusel ka eelarvet isegi suurendada, kuid peamine rahaline mõju võib siin väljenduda hoopis ülesannete lisamises või tagasiulatuvalt tehtavates otsustes. Ülesannete lisamisel on amet sunnitud lisama tagasiulatuva mõjuga tehtud otsused oma prioriteetsete otsuste või planeeritud uuenduste loetellu. Kuna eelarve on piiratud, tähendab see, et mõni teine planeeritud muudatus jääb ellu viimata. Lisaks rahalisele, on poliitilistel tagasiulatuvatel otsustel ka negatiivne mõju kasutada olevale ajale. Kui poliitikute tehtud otsused sünnivad liiga hilja ning näiteks FIDEK perioodi käivitamiseni on jäänud väga

vähe aega, paneb see arendusmeeskonna planeeritust suurema surve alla ning lühikese ajakuluga tuleb sisse viia muudatused, mida plaanis ei olnud. Olukorras, kus rahaliste vahendite nappuse tõttu võib jääda mõni planeeritud arendus tegemata, võib see juhtuda ka põhjusel, et arendusmeeskond lihtsalt aja nappuse tõttu ei jõua enam planeerituga valmis ehkki rahalisi vahendeid on piisavalt.

Rahaliste ressursside koha pealt on MTA näol tegu riigiasutusega, mis oma tegevustes peab lähtuma eelarvest. Ka Bloch (2011) toob ebapiisava eelarve välja kui ühe võimalikest innovatsiooni takistavatest teguritest. MTA puhul, mis peab juhinduma oma eelarvest, ei muutu rahaliste vahendite hulk sõltuvalt tema tegevuse efektiivsusest ühe FIDEK perioodi jooksul, vaid on paika pandud eelarves – üheks perioodiks ette nähtud eelarvega tuleb hakkama saada ning lisaressursi hankimine nõuab ameti juhtidelt väga häid müügimehe ja veenmise oskusi. Sellest tulenevalt koostatakse planeeritavatest muutustest prioriteetide loetelu – otsustatakse, mida iga perioodi jooksul püütakse täide viia juhindudes just peamiselt ajast ja rahalistest vahenditest tulenevatest piirangutest.

Kolmanda olulisema takistava tegurina on nii teoreetikute poolt (Bloch 2011) kui korduvalt ka intervjuude käigus välja toodud aega. Ajaline takistus tuleb FIDEKi puhul peamiselt tema tsüklilisusest. Intervjuudest nähtub, et ideede korjega alustatakse juba käimasoleva FIDEK protsessi ajal, mil inimesed veel oma tulusid deklareerivad ning püütakse kaardistada võimalikud muutmisvajadused nii pea, kui need ilmnevad. Otsustatud muutuste välja töötamiseks on aega iga-aastaselt kuni 15. veebruarini, mis seab väga ranged piirid FIDEK meeskonnale planeeritu täideviimiseks. Kui nüüd siia juurde panna veel ka ajaline surve, mis võib tuleneda varem mainitud tagasiulatuva mõjuga poliitilistest otsustest, muudab see olukorra aja mõistes veelgi pingelisemaks.

Lisaks eelmainitutele on veel terve loetelu suuremaid ja väiksemaid takistusi, mida intervjuude käigus välja toodi. Alustades kõrgemast tasandist, on oluliseks takistavaks teguriks ka organisatsioonist enesest ning selle töökorraldusest tulenevad võimalikud takistused. Seda probleemi on MTA püüdnud lahendada restruktureerimise ning detsentraliseeritud juhtimise läbi FIDEK innovatsiooniprotsessi varajases etapis. FIDEKi arendusprotsessi juhitakse teenusena ning eraldi projektimeeskonna kaudu. *„Mul on üks pilt maksuameti juhtimisest ja see on nagu kettakujuline. Ja see näitab, et MTA kultuur*

on nagu selline ketas ning selle ketta peal on erinevad osakonnad“ (intervjuu 1). Intervjuu 1 tõi välja, et sarnaselt FIDEK-le oli MTA 2016. aastaks ümber korraldanud ka teiste teenuste juhtimise – erinevad valdkonnad on jaotunud teenustena ning juhtimine on detsentraliseeritud (lisa 6).

Järgneva olulise kitsaskohana on intervjuudes erinevate tasandite takistavate teguritena (intervjuu 1 ja intervjuu 4) välja toodud ressursside puudusena kompetentsid. Erinevad autorid toonud välja teadmuse ja kompetentside puudumise, kas organisatsioonis eneses või lepingupartneritel, olulise innovatsiooni takistava tegurina (Bloch 2011; Mulgan, Albury 2003). Valdavalt tuleb intervjuudest välja, et puudu on IT-valdkonna teadmusest ja kompetentsidest (intervjuu 1 ja 4) ning disainivaldkonna kompetentsidest (intervjuu 3). Selliste kompetentside puhul on jõutud lahenduseni, et sellised teenused ostetakse sisse välistelt ekspertidelt hangete kaudu. See aga omakorda lisab täiendava pinget ja piirangu eelarveliste vahendite olemasolule.

Kokkuvõtvalt selgub antud fookusvaldkonda puudutavate intervjuuosade analüüsist, et tsükliliselt arendatava FIDEK-i puhul on planeerimine ning erinevate osapoolte kaasamine põhjalikult läbi mõeldud. Tõenäoliselt võib selle põhjuseks olla FIDEK-i tsüklilisus, kuna sisuliselt luuakse igaks aastaks uus FIDEK vorm, mis on võimaldanud eelnevate aastate jooksul parendada ka ideede korje ning osapoolte kaasamise protsessi ennast. Tänu FIDEK-i arendamisele teenusena võetakse lisaks kõrgemalt – strateegiliselt ja poliitiliselt tasandilt – tulenevatele ettekirjutustele arvesse ka organisatsiooni siseselt ning klientidelt kogutavaid ideid, et neid siis võimaluste piires ellu viia. Organisatsiooni ülesehitus ning detsentraliseeritud juhtimise põhimõtte rakendamine soodustab FIDEK projektis osalejate vastutustunnet nii nagu tõstab ka nende motivatsiooni ja tahet FIDEK-isse panustada. Tegu on ennast juhtivate töötajate ja projektiga, mille puhul nii vastutus ühes otsustusvabadusega on antud projekti meeskonna enese kätte. Juhtimismeeskond või juhtgrupp pannakse kokku nende samade projekti meeskonna liikmete poolt tuvastades nii puuduvat kompetentsi FIDEK meeskonnas kui ka leides sobiva inimese puuduvat võimet arendama ja esindama.

Kuna projekti meeskond on kõrgelt motiveeritud ning tahab ise FIDEK edusse ja arengusse panustada, on ka peamiste probleemide ning takistavate teguritena välja toodud

valdavalt just välised tegurid, nagu aeg, raha ja poliitilised otsused, mida projekti meeskond ise mõjutada ei suuda. Samas nimetatakse küll takistusena ka võimalikku kompetentside puudumist, kuid ühes probleemi nimetamisega selgitatakse ka, kuidas FIDEK meeskond ise selle lahendab leides näiteks organisatsiooni seest vastava pädevusega isik või ostes puuduva kompetentsi sisse.

2.4. Muutusprotsesside rakendamine, protsessi mõõtmine ja hoiakud

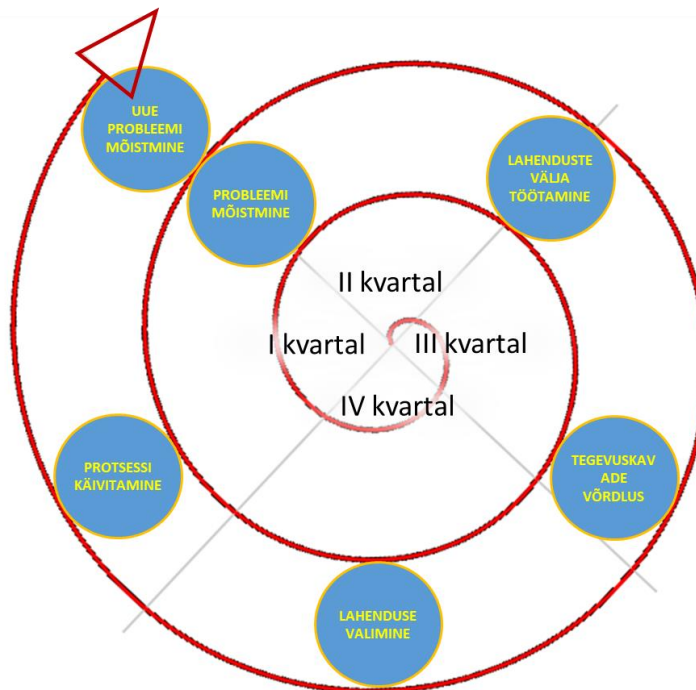
Muutusprotsesside rakendamise ja mõõtmise fookusvaldkonna uurimiseks koostatud küsimuste peamine eesmärk oli püüda välja selgitada, kas innovatsiooniga kaasnevate muudatuste juhtimisele läheneti FIDEK-i arendusel süsteemselt, kas võeti juhendumiseks mõni tuntud muutuste juhtimise mudel või oli MTA-s kujunenud oma nägemus, kuidas innovatsiooniga kaasnevaid muutusi ellu viia ning nende kulgu mõõta. Ülevaate saamiseks selle fookusvaldkonnaga seonduvast uuriti, millist muutuste juhtimise mudelit rakendati, millised olid tekkinud probleemid ning kuidas mõõdeti protsesside edenemist. Samuti vaadeldi koostööd partneritega.

Hoiakute uurimise eesmärk intervjuudes oli tuvastada ning analüüsida vastajate endi ja MTA töötajate hoiakud uuritava teema suhtes. Näiteks, kui vastaja on kogu protsessi suhtes negatiivselt meelestatud ning kirjeldab mõnd aspekti intervjuus negatiivselt, võib eeldada, et tema antavad vastused on samuti mõjutatud tema üldisest meelsusest. Küsimused ise selles fookusvaldkonnas ei olnud ette nähtud otse küsimiseks, vaid olid lisatud suunavate ja abistavate küsimustena teiste fookusvaldkondade küsimustele.

J.P. Kotter leiab, et muutuse protsessi jagamine väiksemateks sammudeks aitab paremini jälgida nii protsessi kulgu kui ühtlasi säilitada ka edutunde protsessis osalejail (Kotter 1995). Intervjuude käigus selgus, et FIDEK-i arenduses ühestki konkreetsest mudelist muudatuste realiseerimisel ei juhindutud, vaid pigem lähtuti tavaloomikast, kuidas lahendada aktuaalseid FIDEK-ga seotud probleeme. „Ühtegi mudelit ei oska mina teile siin praegu teaduslikult välja tuua.“ (intervjuu 2). „See on mulle hea küsimus selles mõttes, et ma pean ennast heaks muutuste juhiks. Aga ma olen kohutavalt nõrk selles teoorias – ma ei oska ühelegi mudelile viidata. Ma olen neid asju teinud lihtsalt kogemuse

baasilt. “ (intervjuu 1). Neljast intervjuust kolmes kirjeldati pigem probleemi lahendamise samm-sammulist kulgu. Selle kirjelduse kohaselt olid sammud üldjoontes järgnevad:

1. probleemi mõistmine ning sõnastamine – püüti aru saada, milles üldse seisneb probleemi olemus ning mis vajab lahendamist. Selle sammu eesmärk oli, et kõik saaksid ees seisvast väljakutsest ühte moodi aru;
2. võimalike lahendusvariantide välja töötamine – püüti leida erinevaid võimalusi, kuidas väljakutsele läheneda ning millised on alternatiivid olukorra lahendamiseks;
3. välja töötatud tegevuskavade võrdlus – kõiki välja töötatud lahenduskäike võrreldi omavahel ning anti neile realiseerimise hinnangud;
4. otsustamine – välja töötatud tegevusvariantidest valib juht selle, mille kallal töötamist jätkatakse. Vastavalt otsustaja suunistele võidakse seda lahenduskäiku ka muuta – sellele midagi lisada või vähemaks võtta;
5. protsessi käivitamine ja jälgimine – välja valitud tegevusvarianti asutakse realiseerima. Samal ajal jälgitakse protsessi kulgu, et vajadusel tegevuskava korrigeerida.



Joonis 8. MTA otsustusprotsessi ühe aastane tsükkel ja teadmuse akumulatsioon. Autorite koostatud.

Kuna magistritöö üheks uurimisülesandeks oli ka kaardistada erinevaid muutuste juhtimise mudeleid ja sünteesida intervjuude ning teooria põhjal FIDEK arenduse

juhtimise eripärad, mahuks autorite hinnangul otsitud muutuste juhtimise mudel joonisel 8 kirjeldatud otsustusprotsessi mudeli viimase etapi alla – protsessi käivitamine ja jälgimine.

Otsuse, kuidas asutakse probleemi lahendama või innovatsioonist tulenevat muutust ellu viima, teeb teenuse juht. Ehk kui tegu ei ole just otseselt seadusest tulenevate muudatustega, on otsustamise tasand teenuse juhi ja FIDEK meeskonna enese tasandil. Probleemi lahendamine algab FIDEK protsessis reeglina enam-vähem üheaegselt kahest suunast – juba varem kirjeldatud kogutud tagasisidest ning muudatusettepanekutest, kuid samal ajal ka seadusemuudatustest. „*See toimus nii, et esmalt on kõigepealt uue FIDEKi jaoks laual seadusemuudatused. Ehk siis need on see esimene prioriteet, mida tuleb igal juhul teha, kui seadus muutub.*“ (intervjuu 4). Peamine erisus selle ja eelnevate intervjuude vahel seisneb selles, et kuna grüpiintervjuus olid koos ka tehniliste lahenduste realse välja töötamisega seotud FIDEK meeskonna ja RMIT⁴ esindajad, rõhutati korduvalt otsustuspädevuse tasandina teenusejuhi positsiooni. Samuti selgitati, et probleemi lahendamisel viiakse läbi korduvad analüüsid – nii lahenduste välja töötamisel kui protsessi käigus (eelnevalt kirjeldatud etapilises jaotuses punkt 5).

Järgnevalt uuriti ning analüüsiti probleeme, mis võivad innovatsiooniprotsessi ja muutuste juhtimisega seondult tekkida ning püüti aru saada, kuidas need võivad FIDEK arendust mõjutada. Järeldused võib koondada ühise nimetaja alla – ressursside vähesus või puudus. Kõnealuste ressursside all peeti peamiselt silmas aega, raha, teadmuse. Teadmuse ja aja puudus ilmes peamiselt kahes olukorras – FIDEK arenduse algusaastatel, mil toimus FIDEK e-keskkonda viimine ning selle juures jäi puudu vajaliku pädevusega IT-arendajatest ning teiseks siis, kui tagantjärele tehtavatest seadusemuudatustest on mingi muutuse sisse viimisega nii kiire, et vajaliku võimekusega arendajat ei ole võimalik kasutada oleva ajaga leida. „*Üldisemas plaanis on meid takistanud poliitikud selles mõttes, et kui nemad midagi on muutnud tagasiulatuvalt. Võtame näiteks kas või eelmise aasta FIDEK-i – sest viimased muudatused tehti alles detsembris ja tehti tagasiulatuvalt.*“ (intervjuu 2). Raha negatiivne mõju ning selle takistuseks osutamine toodi välja mitme intervjuueeritava poolt. Kõige ilmekamalt

⁴ Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus

kirjeldas seda intervjuu 3 käigus toodud näide: „*Ega meil siin eelarvelisi vahendeid ei ole ka ülemäära palju. IT arendus, mida me ostame suurel määral sisse hangete raames, on üsna kallid lõbu. Kindlasti raha ja eelarve taha jäävad ka asjad*“ (intervjuu 4). Raha ja sellest tingitud surve oli tuntav läbi FIDEK arenduse ajaloo – alustades radikaalsest innovatsioonist aastatel 1999-2006, kus kokkuhoid oli üheks peamiseks muutuste käivitajaks ning lõpetades inkrementaalse innovatsiooni perioodiga, kus tänaseni viiakse sisse väiksemaid täiendusi iga-aastaste tsüklitena sõltudes oluliselt ameti eelarvest.

Suurima probleemina toodi välja olukorrad, mis hõlmavad kõiki kolme varem nimetatud takistust korraga, näiteks siis kui seadusemuudatus tuleb tagasiulatuva mõjuga ja liiga hilja. Kuna tegu on seadusemuudatusega, on see vaja kindlasti ellu viia. Samal ajal aga on nii rahalised vahendid kui ka IT-võimekus hõivatud juba muude tegevustega ning lisandunud uue ülesande jaoks võib osutuda keeruliseks leida arendajaid.

Enamasti on suurem osa innovatsioonist lisanduv ja järkjärguline – inkrementaalne – ning sõltub seetõttu rohkem väikestest edusammudest (Porter 1990). Nii on ka FIDEK innovatsiooni käigus tsükliliselt välja töötatavate uudsete lahenduste lõpetatuks lugemine omaette väljakutse. Intervjuude käigus püüdsid autorid mõista, millal FIDEK meeskonnas tunnistatakse uued lahendused lõpetatuks ning millal otsustatakse need ka päriselt käiku lasta. Intervjuude käigus antud vastused kinnitasid, et kliendikesksus ning kliendi rahulolu on FIDEK meeskonna jaoks oluline. Enne lahenduste reaalselt käiku laskmist testitakse uued lahendused korduvalt, et olla veendunud nende toimimises. Erinevate lahenduste – nii uudsete kui ka vanade juba varem kasutatute – testimine on FIDEK arenduse juures kriitilise tähtsusega. Kuigi võib tunduda, et vanade lahenduste testimine ei tohiks enam oluline olla, siis võttes arvesse juba varem kirjeldatud FIDEKi tsüklilist protsessi, tuleb arvestada, et igal aastal klientidele avatav FIDEK e-keskkonnas on uus. „*Igal aastal tegime täiesti uue arenduse. Ja alati on küsitud, et näed, aga miks te teete iga aasta uut, et miks te ei kasuta eelmise aasta põhja, siis hästi lihtne vastus on see, et me tegelikult ei saa kasutada, kuna üksikisiku maksustamine iga aasta muutub*“ (intervjuu 2). Seega tulenevalt asjaolust, et igal aastal üksikisiku tulu maksustamine muutub kasvõi mõne pisikese nüansi võrra siis füüsilisel isikul peab olema võimalus tagasiulatuvalt oma deklaratsioone parandada. Seega peab üheaegselt toimima aasta varem kasutatud FIDEK formaat samaaegselt vaadeldava aasta juba natuke muutunud

versiooniga. Sellest tuleneb ka vajadus igal aastal uuesti testida isegi neid lahendusi, mis aasta varem on toiminud, kuna teised seotud funktsioonid selle ümber võivad olla erinevad ning nende koostoimimine ei ole teada.

Iga-aastaselt eelneb tulude deklareerimisele põhjalik testperiood, millest osa käib isegi siis kui kliendid juba aktiivselt tulude deklareerimisega tegelevad. Kõik üksikud elemendid ja uuendused küll katsetatakse enne läbi kui need avaldatakse, kuid osa testimisest sisaldab endas ka süsteemi üldvõimekuse teste ehk mahtude katseid. Neid saab osaliselt simuleerida küll ka tehniliste vahenditega, kuid FIDEK meeskonna liikmete sõnul ei asenda ükski masintest kogemust reaalse inimestega. „*Kui me rakenduse avasime, siis me loomulikult seirasime kogu aeg, et kas kõik töötab – kas arvutused toimivad, kas pilt jookseb õigesti, kas tõlked on paigas, sest meil FIDEK on ju tegelikult kolmekeelne. Ehk tegelikult see seire ja testimine toimus kogu aeg. Kõigepealt teeme seda arenduskeskkonnas, siis me tõstame testkeskkonda ja siis me läheme nii-öelda live'sse ja tegelikult korraldamine testimise enda ametnike peal. Ehk me avame oma ametnikele varem kui 15. veebruar, et me saame nii-öelda vaadata, kas asi tegelikult töötab ja kas kõik on korras.*“ (intervjuu 2).

Innovatsioon oma olemuselt on mõõtmise tähenduses väga väljakutsuv nähtus. Kuna selle definitsioone on palju ning selle kriteeriumid on laialivalguvad, on innovatsiooni enese mõõtmine ning erinevate sektorite innovatsiooniprotsessid võrreldamatud (Gault 2018). Innovatsioonist tuleneva muudatuste ning tsüklilise FIDEK-i protsessi enese edenemise mõõtmisel tulid välja intervjueeritavate erinevad sisukohad, mis väljendusid valdavalt ka selles, millisel tasemel ning millistes ülesannetes oli intervjueeritav FIDEK protsessis. Alustades strateegiliselt üldjuhtide tasandilt selgub, et kogu FIDEK protsessi juhiti läbi strateegiliste eesmärkide seadmise ning nende täituvuse mõõtmise. Seda tasandit iseloomustab, et eesmärgid olid suured ning samamoodi mõõdikud nende täitmise tuvastamiseks või puuduste leidmiseks. Intervjueeritav 1 nimetas kolme peamist strateegilist eesmärki, mille saavutamine oli tema jaoks oluline ning mille täitmine teda huvitas. „*Sisuliselt juhtisin mina maksuametit kolme strateegilise eesmärgi läbi. Esimene periood käsitles maksude kogumist ja varimajanduse allasurumist ... Teine oli see, et milline oli varimajanduse tase. Ja kolmas oli see, et mis on usaldus ameti vastu ... ma arvan, et selle e-kanali kasutatavuse hindamine (üheksakümmend neli, üheksakümmend*

viis protsenti), et see muutus nagu teisejärguliseks. Pigem oli tähtsam ikkagi see, et kas meie teenustega ollakse rahul“ (intervjuu 1). See kinnitab juba varasemalt välja toodud olulist mõttemalli muutust, kuidas MTA-s muutus mõtlemine kliendikeskseks ning oluliseks sai rahulolu teenusega. Samas teenusejuhi tasandil olid olulised hoopis teised näitajad, mis kirjeldavad rohkem lühiajalisemat ajaperioodi ning FIDEK-i edu igas tsükli. Intervjuudes 3 ja 4 loetleti mõõdikutena valdavalt tehnilisi näitajad, mille abil mõõta ja jälgida ühe FIDEK tsükli edenemist. Samas esimene intervjuueeritav tõi mõõdikutena välja strateegilised näitajad ja tulemused.

Intervjuus 3 on välja toodud olulisemate mõõdikutena:

- elektrooniliste deklaratsioonide esitamiste suhtarv;
- mobiilsete seadmete kasutamise arv;
- „ühe kliki“ deklaratsioonide arv;
- klientide pöördumiste arv;
- ooteaja pikkus teenindusletis paberdeklaratsioonide puhul;
- soovitusindeksi näitaja;
- sisekliendi rahulolu;
- juurde- ja tagasimaksete mahud ja suhtarvud;
- süsteemi võimekus – üheaegselt deklareerijate hulk.

Intervjuu 4 vestlusest lisanduvad loetelusse veel ka:

- vene- ja eestikeelsete esitamiste kogused ja suhtarvud;
- kontaktivaba (ehk ilma pöördumisteta) esitatud deklaratsioonide arv;
- „ühe kliki“ esitamised mobiilseadmes;
- esimesel päeval esitatavate deklaratsioonide arv.

FIDEK protsessi jooksul korraldatakse pidevalt ka koosolekuid projekti meeskonnaga, et mõõdikud ning tulemusnäitajad üle vaadata ning probleemid omavahel läbi rääkida, et neile võimalikult kiiresti ning efektiivselt lahendused leida. Uurides koostööd partneritega selgus, et FIDEK arengus jagunevad partnerid peamiselt kolme suuremasse gruppi. Seadusloomega seonduvad partnerid, arendajad ja andmevahetuse partnerid. Avaliku sektori innovatsioon sõltub väga palju koostööst erinevate huvigruppidega (Bekkers, Tummers 2018). Intervjuudega kogutud vastustest selgub, et selliselt toimib see ka FIDEK-i puhul. Esimese partnerina on oluline välja tuua koostöö seadusandjaga.

Ehkki võib tunduda, et siin ei saa olla erilist koostööd, vaid tegu peaks olema pigem käskija-käsitäitja suhtega, ei ole see FIDEK-i puhul nii. Aastate jooksul on ka seaduste ettevalmistajad mõistnud, et lõpptulemus on parem ning protsess efektiivsem, kui juba seadusemuudatuste kirjutamise ajal kaasata protsessi ka need, kes lõpuks seda täitma peavad. Seega on FIDEK-i meeskonnal juurdepääs ja teadmised juba varakult planeeritavatest seadusemuudatustest. Piiratud ajalise ressursi tingimustes on varajane teadmine ees seisvatest muutustest kriitilise tähtsusega, kuna aitab paremini planeerida teisi niigi nappe ressursse sh raha ja aja kasutust ning sõlmida juba varakult kokkuleppeid teiste partneritega. Arendusprotsessis osalevate partneritega käib MTA ja FIDEK meeskond ringi sarnaselt, nagu nad ise osalevad seadusloomeprotsessis. Võimalikult varakult kaasatakse töögruppidesse juba nii IT-arendajaid kui ka näiteks teenuse disainiga seotud partnereid. Kui partnerid aastate jooksul ei vahetu, on nemad ka üheks võimalikuks allikaks, kellelt samuti kogutakse tagasisidet ja ettepanekuid ning kes võidakse kaasata juba otsustusprotsessi faasis eelanalüüside ja ettepanekute saamiseks. Intervjuus 4 selgunud vastuste järgi sõlmitakse selliste partneritega üheks tsükliks kaks eraldi lepingut – üks arenduseks ja uute lahenduste välja töötamiseks ning teine nende ellu viimiseks ja testimiseks, et saada potentsiaalsed arendajad võimalikult varakult arendusmeeskonda ja kaasa mõtlema.

Viimase olulisema partnerite grupina tuli intervjuudest välja andmete vahetamisest huvitatud osapooled. Need on partnerid, kellel kas on kohustus või oma huvi andmete edastamiseks eeltäidetud deklaratsioonile. Siia gruppi kuuluvad näiteks Pangandusliit, pangad, koolitusasutused ning mitmed erinevad heategevusorganisatsioonid ja teised, kellelt saadavaid andmeid on tarvis kajastada eeltäidetud FIDEK-is. Nendega lepitakse kokku andmete edastamise tingimused – alustades formaatidest kuni esitamiste tähtaegadeni. Sellise koostöö peamiseks vedajaks on jällegi FIDEK-i puhul rakendatav mõttelaad, et teenus peab olema kliendi jaoks maksimaalselt kiire, mugav ja vähese vaevaga tehtav. „*Me oleme püüdnud eeltäita nii palju kui võimalik – ka neid andmeid, mida seadus otseselt ei nõua. Näiteks annetuste puhul me tegelikult ei saa nõuda kirikute ja koguduste käest, et nad meile esitavad vastava annetuste deklaratsiooni info. Me nõuda ei saa, kuna see on usuvabadus ja seda ei või rikkuda. Aga meie siis lähenesime nii, et kui teie tahate, et inimesed teile annetavad, siis tulge inimestele vastu, esitage meile see info deklaratsioonide jaoks, et me saaksime selle inimesele kohe tuludeklaratsiooni*

eeltäidetult kanda. Mitte et inimene ise hakkab seda otsima ja käsitsi täitma.“ (intervjuu 2).

Kokkuvõtvalt selgub muutuste juhtimisega seotud fookusvaldkonna küsimustele intervjuudega saadud vastustest esmalt, et muutuste juhtimise protsessile teaduslikult lähenetud ei ole. Pigem on FIDEK meeskonna ja MTA juhid lähtunud oma otsustes oma kogemustest ning loogikast. Probleemid, millega seejuures on silmitsi seistud, on omadustelt sarnased varem kirjeldatud innovatsiooni takistavatele teguritele. Sellest hoolimata on FIDEK tsükliliselt iga aastaselt muutuv ja innoveeritav projekt, mille muutmiseks ja arendamiseks kaasatakse ideid nii organisatsiooni seest kui väljastpoolt.

FIDEK protsessi mõõdetakse eri tasanditel erinevalt, MTA juhi seatud strateegilised suunad on küll olulised ja vajavad mõõtmist tema jaoks kursi hoidmisel, kuid madalamatel tasemetel on nad pigem suunanäitajaks. Töötasandi mõõdikud on pigem praktilised ja rakenduslikumat laadi ning aitavad paremini ülevaate saada, kuidas sammhaaval MTA juhtide seatud strateegilised suunad täidetakse. Peamisteks partneriteks FIDEK projekti juures on seadusandjad, andmete valdajad ning koostööpartnerid, kelle abiga teenust arendatakse. Koostöö on üldiselt mõlema suunaline, kuna selle toimimisest on huvitatud kõik seotud osapooled.

Hoiakute fookusvaldkonna kohta saadud vastuseid analüüsisid leidsid autorid, et intervjuudes osalenute hoiakud FIDEK innovatsiooni ja toimuvate muutuste osas olid valdavalt positiivsed. Samamoodi kirjeldasid nad ka kõrvaltvaatajana protsessis osalenute meelsust positiivselt. „*Eesliini töötajad, nemad tunnetasid seda selliselt, et iga muudatus ja automatiseerimine võtab ära sabasid klienditeenindusbüroodest.*“ (intervjuu 1). Andes sellega mõista, et tegelikult nähti innovatsiooni ja arengut valdavalt positiivsena, kuna vähendas oluliselt ebavajalikku töökoormust. Samamoodi kirjeldas sama intervjuueeritav ka FIDEK-i arendusse inimeste kaasamisega tekkida võivaid probleeme: „*Aga mina üldse nagu ei taju seda, et selle FIDEK-i osas oleks nagu maksuameti sees mingisuguseid vastuolusid olnud. Pigem oli see meie lipulaev ja reeglina inimesed kõik tahtsid seda teha.*“ (intervjuu 1). Samasugune positiivne hoiak ja suhtumine avaldus ka teistes intervjuudes, inimesed olid pigem huvitatud FIDEK-i arenduses osalemisest, tahtsid panustada ja väljakutse seisnes pigem selles, kuidas organisatsiooni sees töö selliselt

ümber korraldada, et soovijatel ikka oleks ka võimalus panustada: „*Ma olen ka seda meelt, et FIDEK – ta on ikkagi üks meie esindusteenus – see on see teenus, mille järgi meid eelkõige tuntakse nii Eestis kui ka mujal maailmas. See on auasi kui saad selle teemaga tegeleda*“ (intervjuu 3).

Ainsana tõid teatavaid erimeelsusi välja grüpiintervjuus osalenud kirjeldades kergelt tuntavat vastuseisu muutustele kui mingile inimtüübile või eale omast hoiakut: „*Eks neid nurisejaid on alati – sellest ei saa mööda, see on paratamatu igas organisatsioonis. Hästi palju mängib rolli ka see, kes on meie ametnikkond – see vanus – meil on olnud palju selliseid pensioniealisi inimesi*“ (intervjuu 4). Ning samal ajal lisas nii selle vastuse andnud intervjuueeritav kui ka teised juurde, et enamus siiski osales ja tegi FIDEK-t entusiasmiiga. Lisaks kirjeldas üldist suhtumist ja hoiakuid kokkuvõtvalt hästi neljanda intervjuu lõpetanud intervjuueeritav: „*Ma arvan, et üks selle projekti või teenuse edukus on ikkagi see, et see on prioriteetne. Inimesed käituvadki selle järgi, et kui on ikka mingi huvide konflikt isendaga, oma tööde ja ülesannetega, siis ma pean valima FIDEKi*“ (intervjuu 4).

2.5. Maksu- ja tolliametis rakendatud innovatsiooniprotsessi mudel

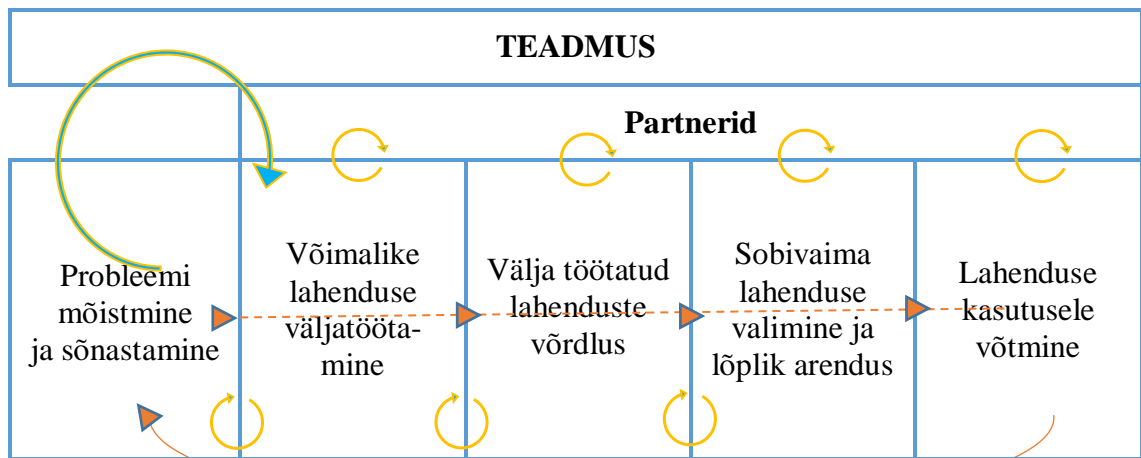
Võttes arvesse eelnevates peatükkides kirjeldatud fookusvaldkondade uurimiseks läbi viidud intervjuude käigus kogutud vastuste analüüsi tulemeid, püüdsid autorid sissejuhatuses püstitatud uurimisülesandeid täites kaardistada ning mudeliks kokku seada ka FIDEK arenduse innovatsiooniprotsessi. Selle sobivaimaks alusmudeliks kujunes innovatsiooniahela mudel (joonis 3), mida modifitseeriti vastavalt kogutud teabele. Koostatud mudelil (joonis 9) kajastub FIDEK arendusprotsessi etapilisus ning võrgustamine väliste partneritega. Peamine sarnasus erinevate etappide vahel seisneb pidevas interaktsioonis teiste etappide ja protsessi osalejatega. MTA on rahvusliku IS-i üks tähtsamaid osi. Riigi sissetulekute administreerijana seab MTA teatud teenusstandardid ka teistele avaliku sektori asutustele ning ka erasektori asjaajamise tavadele. MTA ei jaga riiklike ressursse innovatsioonide tarbeks, küll aga näiteks realiseeritakse erinevad innovatsioonimeetmed maksuerisuste kaudu. Lisaks sellel toetab MTA läbi oma uuenduste riigivalitsemise läbipaistvust ja efektiivsust.

Võrgustumine on üks IS-i enim levinud tunnus, st. enamasti innovatsiooniprotsessi tegevustest viiakse ellu teatud interaktsioonis partnerite ja teiste huvigruppidega (joonis 7). Lisaks sellele on MTA toetanud oma arendustega uute avaliku halduse paradigmat tekkimisele. Suund e-teenustele ja teenuspõhisele tegevusmodelile loiid paljudele teistele avaliku sektori asutustele ette malli, mida annab paljuski võrrelda tehnoloogilise paradigma ja tehnoloogilise trajektoori baasteooriaga. Innovatsiooni mõistes suure riigiasutuse omab MTA piisavalt mõjuvõimu muutmaks riiklikke tavasid ja mitte ainult maksuhalduses, vaid avalike teenuste kontekstis laiemalt.

FIDEK protsesside uurimisel selgus, on tegu tsüklilise protsessiga, mis sisuliselt algab igal aastal tulude deklareerimise perioodi järel otsast peale. Vaadeldes FIDEK arendust tervikuna, tuleb alustada juhtimise funktsioonist. Uute juhtide sisenemisega aastatel 1999-2006 algas suurem MTA ja FIDEK innovatsioon, millel olid radikaalse innovatsiooni tunnused. Uued juhid tõid MTA-sse senisest erineva lähenemise, uue visiooni ning asusid kokku koondama ka selleks vajalikke kompetentse sh. teatud võtmeaspektide mehitamine väljastpoolt MTA-d. Mitmeid muudatusi ajendas ellu viima teenuspõhisele juhtimisele üleminek, mis tähendas, et maksumaksjast sai ootamatult klient ja koostööpartner (intervjuu 1). MTA peamiseks eesmärgiks sai ettevõtete tegutsemise toetamine, fookusesse tõusis iseenesliku maksukuulekuse kasvatamine ja kliendirahulolu. MTA-st sai partner sõna otseses tähenduses.

FIDEK innovatsioonimudeli puhul ei saa kõrvale jätta üldist konteksti, mille moodustavad välised regulatsioonid, avalikkuse huvi ja poliitilistest juhistest tulenevat üldist liikumissuunda. MTA tegevuse suhtes eksisteerib keskmisest suurem avalikkuse huvi. Eelloetletud põhjustel eksisteerib MTA suhtes ka kõrgendatud ootused tehnoloogiliste ja strateegilise juhtimise alaste kompetentside suhtes. Intervjuude põhjal selgus, et FIDEK tsüklilise arenduse, teadmuse spiraalse akumuliseerumise ning ametnike kõrge kompetentsuse tulemusena ei oma poliitiline surve maksusüsteemi administreerivatele osadele ülemäära olulist mõju. Poliitiline tahe realiseeritakse üldjuhul seadusteks koos oma tehniliste üksikasjadega alles enamasti peale MTA-ga (st. peale vastavate spetsialistidega) konsulteerimist. Lisaks lihtsalt maksustamist puudutavatele seadustele tuleb FIDEK arenduste puhul arvestada ka ameti partnereid selles vallas

mõjutavat seadusandlust, kliente mõjutavat ning Euroopa Liidus kokku lepitud suuniseid, millest Eesti on EL liikmena võtnud juhinduda.



Joonis 9. FIDEK arendusmudel välja töötatud autorite poolt innovatsiooniahela mudeli (Kline, Rosenberg 2009) baasil.

Joonisel 9 kirjeldatud FIDEK innovatsiooniprotsessi mudel kujutab endast kombinatsiooni Kline ja Rosenbergi koostatud innovatsiooniahela mudelist ning varasemalt joonisel 8 kirjeldatud MTA-s rakendatavast probleemilahendamise mudelist, kus innovatsiooniprotsess on juhitud muu hulgas ka läbi aja akumulerevast teadmusest, mille juurde tullakse tagasi iga FIDEK tsükli käivitumisel. Samuti selle erinevates etappides. FIDEK innovatsioonimudel hõlmab ta endas kõiki peamisi arendusprotsessi etappe, ühendava elemendina partnerite kaasamist ning teadmusele tuginemist. Nagu selgus kõigi läbiviidud intervjuude käigus, on juhtimine ja otsustusõigus FIDEK meeskonnas delegeeritud meeskonna ja teenusejuhi tasemele. Reaalsuses osalevad otsustusprotsessis kõik meeskonna liikmed ning tegu ei ole ainult juhtide pärusmaa ja vastutusvaldkonnaga (intervjuud 1, 2, 3 ja 4).

Inkrementaalne innovatsiooniprotsess saab iga-aastaselt alguse samaaegselt FIDEK avamisega klientidele täitmiseks – kohe asutakse koguma ja koondama nii klientide kui FIDEK arendusega kokku puutuvate osapoolte tagasisidet ning vaadatakse üle eelnevatest perioodidest kogunenud, kuid veel realiseerimata ideed. Sellesse protsessi kaasatakse kohe algusest peale ka erinevad partnerid. Probleemide tuvastamisele ja

mõistmisele järgneb vaadeldavas protsessis uute lahendusvariantide väljatöötamisega alustamine, mis hõlmab nii tehniliste ja nõ. kasutaja taseme kitsaskohtade likvideerimise juba käigult või nende planeerimise järgmisse FIDEK tsükklisse kui ka koostöö seadusandjatega – uute seadusemuudatuste ning ettekirjutuste tegemise protsessis osalemise nõustaja rollis. Sealhulgas võetakse arvesse juba ka nii olemasolevate kui uute partnerite ettepanekuid arendusteks ja välja pakutavaid lahendusi.

Lahenduste võrdluse etapis vaadeldakse erinevaid muudatusi ning kõrvutatakse neid omavahel. Võrreldakse nii nende teostatavust, kriitilisust, kooskõla seadusandja tahtega kui ka sarnaste lahenduste puhul otstarbekust ja kuluefektiivsust. Sellise tegevuse käigus püütakse tuvastada need uuendused, mis on antud ajaraamis, etteantud ressursidega (peamiselt rahalised vahendid ja tehniline võimekus) teostatavad. Lahenduste valimise etapis vaadatakse, millised muudatused lähevad töösse, kellega koostöös need teoks tehakse ning määratakse kontrollmeetmed, mille järgi hinnata nende edukust või ebaõnnestumist. Samuti otsustatakse ja määratakse valmisoleku ja testimise tähtajad ning millal planeeritu on valmis ja käivitamiseks sobilik. Reeglina viimane testperiood langeb aega, mis jääb vahetult uue FIDEK tsükli käivitamise eelsesse aega ning osaliselt isegi ühtib selle käivitamisega. FIDEK viimased testid ja katsetused tehakse vahetult FIDEK avamisega avalikkusele. Esmalt testitakse enne avamist veel oma töötajatega nõ sisekliendiga. FIDEK avatakse täitjatele natuke enne ametlikku välja kuulutatud avamise tähtaega, et esmaste ja kiiremate deklareerijatega viia läbi veel viimane koormuse ja süsteemide test. Kui selle viimase testi käigus tuvastatakse veel mõned puudused siis need likvideeritakse käigult ning FIDEK uus tsükkel käivitub. FIDEK käivitumisega ja avamisega klientidele tulude deklareerimiseks algab ühtlasi ka järgmine inkrementaalne FIDEK innovatsioonitsükkel.

Kokkuvõte

Sarnaselt eraettevõtete poolt pakutavatele teenustele on üha enam ka avaliku sektori teenustest muutumas kättesaadavaks üle interneti. Selline areng riigi poolt pakutavate teenuste osas muudab riigi teenused kodanikule senisest kättesaadavamaks, kuid samas esitab uusi nõudeid nii teenustele endile kui ka ettevõtetele nende teenuste digitaliseerimises. *“...pole olemas asja, mis oleks keerulisem korraldada, õnnestumise suhtes ebakindlam ning millega oleks ohtlikum tegelda, kui hata eestvedajaks uute seaduste ja korralduste kehtestamisel – eks seisa ju uuendajale vastu kõik need, kes said kasu vanast korrast, ning teda kaitsevad loiult kõik need, kes saaksid kasu uuest.”* (Machiavelli 1532).

Kõrvutades erinevaid innovatsiooni kirjeldavaid teooriaid ekspertidega läbi viidud intervjuude vastustega on tuvastatav omapärane seos või õigemini selle puudumine – intervjuueeritavad kinnitasid korduvalt (intervjuu 1, intervjuu 2), kuidas nende teoreetilised teadmised innovatsiooniprotsessidest ning muutuste juhtimisest on puudulikud. Sellest hoolimata juhtisid nii ameti kui teenuse arendamiseks loodud FIDEK meeskonda nende juhid just sellisel moel, mis loob soodsa pinnase innovatsiooni tekkeks – organisatsiooni juhtimismudel oli innovatsiooni soodustav ning FIDEK meeskonna moodustamine ja selle edasine dünaamiline areng julgustas organisatsiooni liikmeid ise kaasuma. Ameti juhtide seatud strateegilised eesmärgid ja visioon jäid küll mitme juhi puhul selgelt formaalselt kommunikeerimata, kuid sellest hoolimata olid teatavad ja mõistetavad kogu FIDEK meeskonnale. Nende mõistmine ning madalamale tasemele antud otsustusvabadus soodustasid innovatsiooni teket ning uudsete lahenduste välja töötamist. FIDEK arendusmeeskond koosnes kõrge sisemise motivatsiooniga ennast juhtivatest vajalike valdkondade spetsialistidest. FIDEK meeskond oli võimeline ameti juhtide tahet ning välist sisendit konstruktiivselt analüüsima ning konverteerima praktiliselt rakendatavateks arendustegevusteks. Väljast poolt organisatsiooni ning

teenuse meeskonda kaasati maksimaalselt ettepanekuid ja ideid ning koguti tagasisidet – see kõik soodustab innovatsiooni teket. Samaaegselt efektiivselt toimiv suhtlus nii organisatsiooni sees kui partneritega oli mitmekülgne ja mitme suunaline võimaldades ja julgustades uute ideede kogumist ning analüüsi. Teenuse arendamisse suhtuti paindlikult ja ameti juhtkonna poolt võimaldati ka välise teadmuse kaasamist kohtades, kus oma kompetentsidest või jõudlusest jäi puudu. Välja töötatud innovaatilised lahendused viidi ellu kõrgel tasemel olles neid eelnevalt korduvalt testinud ning jätkates protsessi kulgemise mõõtmist kogu aktiivse FIDEK perioodi vältel. Lõppevast FIDEK perioodist koguti kokku tagasisidet ning ettepanekuid arenduseks kõigilt huvitatud osapooltelt – alustades teenuse tarbijast ning lõpetades selleks läbi seadusloome aluse panijatega. Paradoksaalselt tuvastati uurimise käigus, kuidas mitmeski uuritavas alateemas ei ühtinud teooria MTAs FIDEKi puhul rakendatud praktikaga. Näiteid paljastus mitmeid:

1. intervjueeritavad kinnitasid, et FIDEK innovatsiooni esialgses faasis – radikaalse innovatsiooni perioodil – puudus selgelt sõnastatud visioon ning seda ei kommenteeritud selliselt ka ameti isikkoosseisule; ometi oli läbi tegevuste võimalik FIDEK meeskonna liikmetel mõista, mis see visioon on ning selle suunas tegutseda;
2. intervjueeritud ameti juht kinnitas oma tagasihoidlikke teadmisi nii innovatsiooni kui muutuste juhtimise teooriatest, kuid ometi suutis ta luua innovatsiooni soodustava olukorra ning oma eelnevatele kogemustele ja teadmistele tuginedes käivitada protsessid, mis viisid tagasi FIDEK innovatsiooni jätkumise ning võimaldasid märkimisväärselt parandada töötingimusi ja olukorda, mis soodustas innovatsiooni teket;
3. nii radikaalne kui inkrementaalne innovatsioon oma realiseerumiseks vajavad tugevat muutuste juhtimist, kuid samas viidi muudatused ellu tundmata muutuste juhtimise teooriat ning järgimata ühtegi tuntud muutuste juhtimise mudelit.

FIDEK innovatsioonis mängis olulist rolli ka ajaloolise asjaajamise pärandi puudumine – st. puudusid süsteemid, protsessid, struktuurid, mis oleksid oma alalhoiu huvides innovatsiooni hakanud pärssima. Seetõttu oli FIDEK-t tema tänasel kujul võimalik üles ehitada praktiliselt nullist, kasutades ära tehnoloogilise progressi ilminguid ühiskonnas ning ehitades uusi süsteeme just uutele infotehnoloogilistele võimalustele tuginedes.

Samad põhjused paljastas ka intervjuu 3 küsimusele, miks teistel riikidel ei ole õnnestunud Eesti edu maksunduse administreerimise valdkonnas korrata.

Sellest tulenevalt võib järeldada, et FIDEK innovatsiooni realiseerumiseks ei piisanud ega olnud vaja järgida konkreetset ühtegi üksikut innovatsiooni või muutuste elluviimise põhimõtet, vaid olulist rolli mängis erinevate tegurite koosmõju just sellises keskkonnas ja ühiskonna tingimustes, milles FIDEKi radikaalne innovatsioon käivitus. See omakorda aitab mõista ka, miks oleks tänastes tingimustes keeruline sarnast edu korrata – alguspunkt ja tingimused on erinevad, sellest ka erinev tulemus.

FIDEK protsesside uurimisega tuvastati seosed innovatsiooniteooriate ning MTA-s reaalset aset leidnud töökorralduse ja protsesside vahel. Selle kõigega aga antud valdkonna ja ameti atraktiivsus uurimisobjektina ei ole veel ammendunud. Järgnevates uuringutes on soovitatav vaadelda lähemalt järgnevaid valdkondi:

1. süvitsi uurida MTA ja eriti FIDEK projekti juhtimist – praktika vastavust juhtimisteooriatele ning MTA-s rakendatus süsteemi kasutatavust teistes riigiametites või valdkondades.
2. MTA innovatsiooni mõju sellega seonduvatele valdkondadele – kas ja kuidas on MTA areng mõjutanud näiteks rahandusministeeriumi ja selle mõttemaailma arengut või erasektoris vaadatuna – milline on MTA tegevuse mõju panganduse arengule Eestis ning vastupidi.
3. FIDEK arenduste finantsmõju maksusüsteemi efektiivsusele.
4. Innovatsiooni soodustavate ning takistavate tegurite koosmõju FIDEK protsessi kui terviku innovatsioonile.

FIDEK teenuse uurimine innovatsiooni põhitunnuste, innovatsioonimudelite ja muutuse juhtimise protsessi teooria alusel andis huvitavat informatsiooni ning paljastas võimalusi ka teiste avaliku sektori teenuste juhtimiseks ning arendamiseks.

Allikate loetelu:

- Alas, R. (2002). *Muudatuste juhtimine ja õppiv organisatsioon*. Külim.
- Ärileht. (2015, May 23). Aivar Sõerd: uuest e-maksuametist võiks saada teerajaja avalike teenuste optimeerimisel. *Ärileht*. Retrieved from <https://arileht.delfi.ee/archive/article.php?id=71517255>
- Arnold, E., & Thuriaux, B. (1997). *Developing Firms' Technological Capabilities*.
- Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789–798. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. <https://doi.org/10.1057/9780230307520>
- Bekkers, V., & Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 84, pp. 209–213. <https://doi.org/10.1177/0020852318761797>
- Bekkers, V., Tummers, L., & Voorberg, W. (2013). *From public innovation to social innovation in the public sector: a literature review of relevant drivers and barriers*.
- Bloch, C. (2011). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries - Final Report*.
- Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation - from theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133–145. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.008>
- Borrás, S., & Edquist, C. (2013). The choice of innovation policy instruments. *Technological Forecasting & Social Change*.
- Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and the planned approach to change: A re-appraisal. *Journal of Management Studies*, 41(6), 977–1002. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2004.00463.x>
- Burnes, B., & Bargal, D. (2017). Kurt Lewin: 70 Years on. *Journal of Change Management*, 17(2). <https://doi.org/10.1080/14697017.2017.1299371>
- Caraça, J., Lundvall, B. Å., & Mendonça, S. (2009). The changing role of science in the

- innovation process: From Queen to Cinderella? *Technological Forecasting and Social Change*, 76(6), 861–867. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2008.08.003>
- Castellacci, F. (2008). Technological paradigms, regimes and trajectories: Manufacturing and service industries in a new taxonomy of sectoral patterns of innovation. *Research Policy*, 37(6–7), 978–994. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.03.011>
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business School Publishing Corporation.
- Dahlin, K. B., & Behrens, D. M. (2005). When is an invention really radical?: Defining and measuring technological radicalness. *Research Policy*, 34(5), 717–737. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.03.009>
- de Vries, H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1). <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Dosi, G. (1982). Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy*, 11(3), 147–162.
- Edquist, C. (2006). Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In *The Oxford Handbook of Innovation*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286805.003.0007>
- Edquist, C., & Chaminade, C. (2006). Industrial policy from a systems-of-innovation perspective. *EIB Papers*, 11(1), 108–132. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10419/44862>
- Freeman, C. (1987). *Technology, policy, and economic performance: lessons from Japan*. Retrieved from https://books.google.ee/books/about/Technology_policy_and_economic_performance.html?id=rA20AAAIAAJ&redir_esc=y
- Fuglsang, L. (2010). Bricolage and invisible innovation in public service innovation. *Journal of Innovation Economics & Management*. <https://doi.org/10.3917/jie.005.0067>
- Gault, F. (2018). Defining and measuring innovation in all sectors of the economy. *Research Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.01.007>

- Gordon, E., & Mugar, G. (2020). *Meaningful Inefficiencies: Civic Design in an Age of Digital Expediency*. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190870140.001.0001>
- Hanna, N., Guy, K., & Arnold, E. (1995). *The Diffusion of Information Technology. Experience of Industrial Countries and Lessons for Developing Countries*.
- Helm, M. (2016). *Pärnu juhtimiskonverents*.
- Hiatt, J. (2006). *ADKAR: A Model for Change in Business, Government, and Our Community*. Retrieved from https://books.google.ee/books/about/ADKAR.html?id=Te_cHbWv-ZgC&redir_esc=y
- Högselius, P. (2007). The Nordic Shaping of Innovation in Estonia: Case Studies from Mobile Communications and E-Government. *Nordic and Baltic Journal of Information and Communication Technologies*; 1(1) (2007), 1(1).
- Hollanders, H., Arundel, A., Buligescu, B., Peter, V., Roman, L., & Simmonds, P. (2013). *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013. A pilot exercise*. <https://doi.org/10.2769/72467>
- Howells, J. (1996). Tacit knowledge, innovation and technology transfer. *Technology Analysis and Strategic Management*, 8(2), 91–106. <https://doi.org/10.1080/09537329608524237>
- Innovation Policy. A Guide for Developing Countries*. (2010). <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8269-1>
- J Howells, B Tether, F Gallouj, F Djellal, C Gallouj, et al. . (2004). *Innovation in the services: issues at stake and trends* (Vol. 3). Retrieved from <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01113600>
- Joseph A. Schumpeter. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*.
- Kalvet, T. (2012). Innovation: A factor explaining e-government success in Estonia. *Electronic Government*, 9(2), 142–157. <https://doi.org/10.1504/EG.2012.046266>
- Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., Kalvet, T., Lember, V., & Tõnurist, P. (2014). *Can we measure public sector innovation? A literature review. LIPSE Working paper (no. 2)*. 45.
- Kets de Vries, M. (1996). Leaders who make a difference. *European Management Journal*, 14(5), 486–493. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0263-2373\(96\)00042-4](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0263-2373(96)00042-4)

- Klein Woolthuis, R., Lankhuizen, M., & Gilsing, V. (2005). A system failure framework for innovation policy design. *Technovation*, 25(6), 609–619. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2003.11.002>
- Kline, S. J., & Rosenberg, N. (2009). An overview of innovation. In *Studies on Science and the Innovation Process* (pp. 275–305). https://doi.org/10.1142/9789814273596_0009
- Kotter, J. P. (1995). Leading Change Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*.
- Lam, A. (2004). *Organizational innovation*. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6071-7_5
- Lember, V., Kattel, R., & Tõnurist, P. (2018). Technological capacity in the public sector: the case of Estonia. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852317735164>
- Lundvall, B.-Å. (2016). *The Learning Economy and the Economics of Hope*. Anthem Press.
- Lundvall, B. Å., Johnson, B., Andersen, E. S., & Dalum, B. (2002). National systems of production, innovation and competence building. *Research Policy*, 31(2), 213–231. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00137-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00137-8)
- Lynn, L. E. (1997). Innovation and the Public Interest: Insights from the Private Sector. In *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. Retrieved from <https://books.google.ee/books?id=XctEL-aEORIC&lpg=PA83&ots=jleDI6jt9y&dq=%22Innovation and the public interest. Insights from the private sector%22&lr&pg=PA83#v=onepage&q=%22Innovation and the public interest. Insights from the private sector%22&f=false>
- Machiavelli, N. (1532). *The Prince*.
- Maksu- ja Tolliameti 2005-2008 *Strateegiline plaan*. (2004).
- Maksu- ja Tolliameti koduleht. (n.d.). Retrieved from <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid>
- Manimala, M. J., Jose, P. D., & Thomas, K. R. (2006). Organizational Constraints on Innovation and Intrapreneurship: Insights from Public Sector. *Vikalpa*, 31(1), 49–60. <https://doi.org/10.1177/0256090920060104>
- March, G. J. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning.

- Organization Science*, 2(1), 71–87. <https://doi.org/10.2307/2634940>
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR*. Retrieved from http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Niin, M. (2015, November). President Ilves Helsingis: Eesti on eeskujuks kogu Euroopale. *Eesti Päevaleht*. Retrieved from <https://epl.delfi.ee/uudised/president-ilves-helsingis-eesti-on-eeskujuks-kogu-euroopale?id=72928415>
- Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5(1), 14–37. <https://doi.org/10.1016/B978-0-7506-7111-8.50003-2>
- Norman, D. A., & Verganti, R. (2014). Incremental and radical innovation: Design research vs. technology and meaning change. *Design Issues*, 30(1), 78–96. https://doi.org/10.1162/DESI_a_00250
- Nussim, J., & Sorek, A. (2017). Theorizing tax incentives for innovation. *Virginia Tax Review*, Vol. 36(Issue 1), 25–82. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual_9789264013100-en
- OECD/Eurostat. (2005). *Oslo Manual GUIDELINES FOR COLLECTING AND INTERPRETING INNOVATION DATA*. <https://doi.org/10.1787/9789264013100-en>
- OECD. (1992). *Oslo Manual*.
- Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu Ülikool.
- Pavitt, K. (1984). Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory. *Research Policy*, 13(6), 343–373. [https://doi.org/10.1016/0048-333\(84\)90018-0](https://doi.org/10.1016/0048-333(84)90018-0)
- Perez, C. (2009). Technological revolutions and techno-economic paradigms. *The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*.
- Peters, M., Schneider, M., Griesshaber, T., & Hoffmann, V. H. (2012). The impact of technology-push and demand-pull policies on technical change - Does the locus of

- policies matter? *Research Policy*, 41(8), 1296–1308.
<https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.02.004>
- Polanyi, M. (1967). *The Tacit Dimension*.
- Pomerleau, K. (2015). Estonia's Growth-Oriented Tax Code. Retrieved from
<https://taxfoundation.org/estonia-s-growth-oriented-tax-code/>
- Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*, 69(4).
- Rajan, R., & Ganesan, R. (2017). A critical analysis of John P. Kotter's change management framework. *Asian Journal of Research in Business Economics and Management*, 7(7), 181. <https://doi.org/10.5958/2249-7307.2017.00106.2>
- Ricard, L. M., Klijn, E. H., Lewis, J. M., & Ysa, T. (2017). Assessing public leadership styles for innovation A comparison of Copenhagen, Rotterdam and Barcelona. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1148192>
- Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of Innovations*.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffuison of Innovations third edition*. Retrieved from
<https://teddykw2.files.wordpress.com/2012/07/everett-m-rogers-diffusion-of-innovations.pdf>
- Rothwell, R. (1994). Towards the Fifth-generation Innovation Process. *International Marketing Review*, Vol. 11, pp. 7–31. <https://doi.org/10.1108/02651339410057491>
- Rothwell, R., & Zegeveld, W. (1985). Reindustrialization and Technology. In *Longman Group Limited*. Retrieved from
<https://books.google.ee/books?id=meCexjj4MMkC&printsec=frontcover&hl=et#v=onepage&q&f=false>
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory Of Economic Development* (pp. 1–266). pp. 1–266. Retrieved from
<https://ia801601.us.archive.org/0/items/in.ernet.dli.2015.187354/2015.187354.The-Theory-Of-Economic-Development.pdf>
- Sõbrad ja vaenlased. (2019). Retrieved December 15, 2019, from Eesti Maksumaskjate Liit website: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/tinycontent/index.php?id=11>
- Stouten, J., Rousseau, D. M., & De Cremer, D. (2018). Successful organizational change: Integrating the management practice and scholarly literatures. *Academy of Management Annals*, 12(2), 752–788. <https://doi.org/10.5465/annals.2016.0095>

- Trott, P. (2008). *Innovation Management and New Product Development*. 4th Edition. In *Pearson Education Limited*. Retrieved from <https://books.google.ee/books?id=9hv4GqUq1E0C&printsec=frontcover&hl=et#v=onepage&q&f=false>
- Udde, H. (2017). *Ülevaade füüsiliste isikute 2017. aasta tuludeklaratsioonide koondandmetest*. Retrieved from https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/fidek_kokkuvote_2017.pdf
- Uuenduste auhind läks taas LHVsse. (2017, June). *Äripäev*. Retrieved from <https://www.aripaev.ee/uudised/2017/06/16/uuenduste-auhind-laks-taas-lhvsse>
- Veugelers, R., & Schweiger, H. (2016). Innovation policies in transition countries: one size fits all? *Economic Change and Restructuring*, 49, 241–267. <https://doi.org/10.1007/s10644-015-9167-5>
- Windrum, P., & Koch, P. (2008). *Innovation in public sector services: Entrepreneurship, creativity and management*. Retrieved from https://books.google.ee/books?id=LhpHU90oztcC&printsec=frontcover&dq=%22Innovation+and+entrepreneurship+in+public+services%22&hl=et&sa=X&ved=0ahUKEwiuntCWt_vmAhUL26QKHRnnA0YQ6AEIJzAA#v=onepage&q=%22Innovation and entrepreneurship in public services%22&f=false

LISAD

LISA 1. Poolstruktureeritud intervjuu kava

Selgituseks intervjuu kava kasutajale:

Intervjuu koosneb 15 peamisest küsimusest ning nende alaküsimustest. Alaküsimused ei ole mõeldud intervjuueeritavale esitamiseks, vaid aitavad intervjuerijal jälgida, et magistritöö seisukohast olulised teemad saaksid kaetud. Alapunkte ja –küsimusi saab kasutada juhul, kui intervjuueeritav jätab mingi huvipakkuva valdkonna kirjeldamata, suunavate küsimustena. Loetletud 15 küsimust jaotuvad kokku nelja fookusvaldkonda, mille pealkirjad on toodud suurtähtedega kursiivkirjas alla joonitult. Lisaks moodustub suunavatest abiküsimustest ka viies fookusvaldkond nimetusega „Hoiakud“. Selle fookusvaldkonna küsimuste abil püütakse lisaks protsessi sisulisele mõistmisele saada ülevaade ka intervjuueeritavate hoiakutest, et olla võimeline arvestama nende võimaliku kallutatuse või selle puudumisega saadud vastuste analüüsil.

ALUSTAMINE

Intervjuuks vajaliku videosilla loomine, tehniliste vahendite kontroll – videoühenduse, helikvaliteedi ning salvestussüsteemide test ja korrasoleku kontroll. Intervjuerijate ja reeglite tutvustus. Salvestamise nõusoleku küsimine.

Räägime veelkord läbi, milleks intervjuud kasutatakse. Kordame üle, et intervjuuga püüame võimalikult hästi mõista toimunud protsesse. Selgitame ka, et kuna küsimustik oli varem juba ette ära saadetud ja palusime esmalt kirjalikku vastamist, siis on intervjuueeritavale küsimused teada ja meil esmased vastused ka, kuid räägime siiski kõik punktid läbi, et olla kindel kirjapandus ning vajadusel täpsustada ja esitada täiendavaid küsimusi.

Intervjuu küsimuskava:

INNOVATSIOONI ALLIKAD JA VISIOON

1. Kuidas üldse sai alguse vajadus innovatsiooni või uute lahenduste järgi FIDEK protsessis?

- a. Oli selleks kliendi tagasiside, ettevõtete tagasiside, organisatsioonisisene ideede korje, käsud/ideed ülevalt poolt või ministeeriumi suunised.
2. Mis oli selle innovatsiooni esialgne peamine eesmärk?
 - a. Muuta olemasolevat teenust?
 - b. vajadus muuta teenuse kättesaadavust maksumaksjale;
 - c. vaja muuta protseduure organisatsiooni sees – sisest protsesside toimimise korda;
 - d. poliitiline surve – Rahandusministeeriumi korraldus/suunised;
 - e. osa regulaarselt toimivast protsessist – korraline teenuse, tingimuste, võimaluste, vahendite, tagasiside, õpikohtade üle vaatamise protsess.
3. Millisel kujul sõnastati innovatsiooniprotsessiga alustades visioon, kui seda üldse tehti?
 - a. Kas enne FIDEK protsessi muutmise alustamist kaardistati kuidagi ka hetkeolukord – koostati vastav kirjeldus, vaadati üle tegevusi kirjeldav protsessijoonis?
 - b. Kas koostati „traditsioonilises mõttes“ visiooni sõnastus – vastates minimaalselt küsimustele „Mida? Kuidas? Miks?“
 - c. Kui ei, kas projekti juhil/juhtgrupil oli ligikaudses sõnastuses midagi sarnast olemas/läbi mõeldud?
 - d. Kas visioon kommu­ni­keeriti ka ülejäänud organisatsioonile?
 - e. Kas visioon kommu­ni­keeriti ülejäänud projekti töögrupile?
 - f. Kas visiooni suunas liikumist mõõdeti? Kuidas?

PLAANI VÄLJA TÖÖTAMINE JA ERINEVATE OSAPOOLTE KAASAMINE

4. Kuidas pandi kokku kogu protsessi ellu viimiseks juhtgrupp, planeerimismeeskond või määrati selleks üldse eraldi projekti läbiviimise töögrupp?
 - a. Kellest see koosnes – mis võimekused/funktsioonid olid esindatud?
 - b. Kuidas määrati juht – kas juht oli osa juhtkonnast, konkreetse valdkonna juht või määrati eraldi?
 - c. Millised olid otsused ja kavatsused enne muutuste protsessi alustamist?
 - d. Kui meeskonda eraldi ei määratud, siis kes olid peamised protsessi eestvedajad?

- e. Kuidas see vastutuse jaotus selliseks kujunes – kas määrati lihtsalt valdkondade põhised vastutajad, lähtuti juba toimivast struktuurist või inimesed kaasusid ise – nägid toimumas huvitavaid protsesse/projekti ja otsisid sisenemisvõimalust?
 - f. Kas muudatuste sisseviimise käigus kaasati või küsiti ka teiste töötajate arvamust lisaks juhtgrupile?
5. Kuidas toimus uute lahenduste välja töötamine praktikas?
- a. Kuidas koguti uusi ideid?
 - b. Kuidas analüüsiti probleemi või muutuste vajadust?
6. Kirjelda, mis olid peamised takistavad tegurid innovatsiooni puhul Maksu- ja tolliametis ning millest Sinu hinnangul need tingitud olid?
- a. Milliste takistustega te tegevuse käigus silmitsi seisite:
 - i. tegevuspiirangud vs. –vabadused;
 - ii. piirangud eelarvetega;
 - iii. aegadega seotud piirangud – riigi poolt määratavad tähtajad, pikaleveninud planeerimisprotsess, bürokraatialle kuluv aeg;
 - iv. struktuurist tulenevad piirangud;
 - v. kõrgemalt poolt ette antud liiga konkreetsed juhised;
 - vi. partneritest tingitud piirangud;
 - vii. vajamineva tööjõu saadavus või puudus;
 - b. Mida oleks pidanud plaani välja töötamisel ning juhtgrupi moodustamisel tegema teisiti, et protsessid oleksid kulgenud sujuvamalt, edukamalt?

KOMMUNIKATSIOON

7. Kuidas planeeritavat innovatsiooni kommuunikeeriti?
- a. Mis kanalites, kellele, mis oli edastatav sõnum, mitu korda seda edastati?
 - b. Kas sõnastati ka selge visioon ja/või missioon, mille suunas töötatakse?
8. Kas info liikumise toimimist ka kontrolliti? Kuidas seda tehti?
- c. Kas küsiti tagasisidet aru saamise kohta, arvamusi plaani osas või kontrolliti, et kas kõik vajalikud osapooled said teabe õigel ajal kätte või tekkisid infolüngad?

9. Mille poolest erines suhtlus protsessi erinevates etappides? Mis oli igas etapis erinevat?
- d. Algusfaasis, töö käigus ja lõpus, kui kogu protsessi osad olid lõpetatud
10. Kirjelda, milline oli suhtlus – ühesuunaline (teavitused ja info jagamine juhtgrupi poolt) või mõlema suunaline (küsi ka tagasisidet ja arvamusi)?
- e. Kas see oli ühesugune protsessi erinevates etappides või erines sõltuvalt protsessi faasist – nt. alguses jagati infot ja küsi tagasisidet, kuid protsessi käigus enam mitte?
- f. Kas protsessis osalistele anti teada, kuidas protsess edeneb?
- g. Kas protsessis osalenutelt küsi tagasisidet ja nende poolseid arvamusi?
- h. Kas tagasisidet edenemise kohta võeti ka välistelt partneritelt?
- i. Kuidas protsessi osalistele tundus – kas see, mis tegelikult toimus oli kooskõlas sellega, mida kommunikeeriti varasemalt – algusfaasis?
- j. Mida oleks pidanud infovahetuses tegema teisiti, et see oleks olnud parem, info edastamine õigeaegsem ning sellest saadav kasu suurem?

MUUTUSPROTSESSIDE RAKENDAMINE JA EDENEMISE MÕÕTMINE

11. Millist muutuste juhtimise mudelit protsessi käivitamisel ning selle käigus rakendati? Kui mudelit ei oska kirjeldada või ei tea nimetada, kirjelda ellu viidud muutuste protsessi – loetle etappidena muutuste sisse viimise käigus läbitud sammud!
- a. Kas tegu oli mingi tuntud teoreetilise mudeliga? Millisega?
- b. Kui ei, kirjelda, kogu muutuste sisse viimise kulgu alates planeerimisest ning lõpetades sellega, millal sai muudetud protsessidest uus normaalsus või otsustati, et rohkem midagi ei muuda?
12. Kirjelda, milliseid probleeme muutuste käivitamisel ette tuli?
- c. Kirjelda probleemi, kuidas neid lahendati?
13. Kirjelda, kuidas mõõdeti protsessi edenemist?
- d. Küsitlused ja tagasisidet?
- e. Tulemusnäitajad – KPI? Milliseid rakendati?
- f. Kas edusamme ja tagasilööke kommunikeeriti?
14. Kuidas ja millal peeti planeeritud või käivitatud muudatusi lõpetatuks ja otsustati need käiku lasta?

- g. Kas muudatusi testiti eelnevalt enne käiku laskmist?
- h. Kas seniste väikeste muudatuste etappide eduelamuste või edutuste kogumit kommunikeeriti kui projekti edu või edutust ning kuidas seda tehti?

15. Kirjelda koostööd partneritega!

- i. Kes olid erinevad partnerid, kellega FIDEK innovatsiooniprotsessis koostööd tehti ning kuidas toimus koostöö erinevate osapooltega?

LÕPETAMINE

Kokkuvõtte – võtame lühidalt kokku ja kordame üle, millest ja miks me rääkisime.

Täname viisakalt intervjuueeritavat ning kinnitame veel korra üle tema panuse kõrge väärtuse koostatava töö seisukohast.

Pakume võimaluse tuua veel välja midagi järgnevatest:

mida intervjuueeritav peab veel oluliseks, kuid mida intervjuu käigus ei arutatud;

midagi, mida intervjuueeritav tahab kindlasti rõhutada räägitust .

Lõpetuseks jagame ka info selle kohta, millal ja kus on võimalik valmis tööga tutvuda ning anname lubaduse osalejaile ise oma töö koopia esitada pärast koostamist ja kaitsmist.

LISA 2. Läbiviidud intervjuud

Intervjuu nr.	Nimi	Töökoht	Seos FIDEK protsessiga	Intervjuu läbiviimise aeg	Intervjuu kestvus
Intervjuu 1	Marek Helm	Nortal AS	MTA peadirektori asetäitja 2003-2006, MTA peadirektor 2011-2016	26.03.20	1:07:02
Intervjuu 2	Hannes Udde	Sisekaitse-akademia	MTA teenusejuht 1994-2019	30.03.20	1:14:27
Intervjuu 3	Sander Aasna	MTA	avalike teenuste valdkonnajuht alates 2019	1.04.20	1:00:09
Intervjuu 4	Liina Karro	Rahandus-ministeerium	RMIT	2.04.20	1:17:42
	Küllikülm-Kivistik	MTA	Otseste ja kaudsete maksude talitus, teenusejuht		
	Irina Laanemets	MTA	Klienditeeninduse valdkond, arendusspetsialist		
	Tatjana Klettenberg	MTA	Otseste ja kaudsete maksude talitus, peaspetsialist		
	Katrin Abram	Rahandus-ministeerium	MTA IT osakonna valdkonnajuht 2004-2012, RMIT projektijuht alates 2012		

Allikas: Autorite koostatud.

LISA 3. Intervjuu kava valiidsuse kontrolli tabel

Uuritav kategooria	Teoreetilised lähtekohad või läbiviidud uuringud	Intervjuu küsimused
<u>1. INNOVATSIOONI ALLIKAD JA VISIOON</u>	Radikaalse ja lisanduva innovatsiooni erinevus seisneb peamiselt nende intensiivsuses ja ulatuslikkuses (Norman, Verganti 2014). Innovatsioon on spiraalne teadmuse muutumise protsess, mida tõukab edasi pidev kommunikatsioon ja koostöö erinevate osapoolte vahel (Nonaka 1994).	1. Kuidas üldse sai alguse vajadus innovatsiooni või uute lahenduste järgi FIDEK protsessis?
	Avaliku sektori innovatsioonide paremaks mõistmiseks kasutab Paul Windrum (Windrum, Koch, 2008: 8-10) avaliku sektori innovatsiooni taksonoomiat: 1) teenuste innovatsioon, 2) teenuste kättesaadavaks tegemise innovatsioon, 3) administratiivne ja organisatsiooni innovatsioon, 4) kontseptuaalne innovatsioon 5) poliitika innovatsioon, 6) süsteemne innovatsioon	2. Mis oli selle innovatsiooni esialgne peamine eesmärk?

	<p>Innovatsiooni ja ettevõtlikkuse aluseks suurtes organisatsioonides on juhtkonna visioon (Manimala 2006). Hästi sõnastatud visioon aitab kõigil asjaosalistel, nii muudatuste juhtgrupil kui ka neil, kelle tegevusi muudatused reaalselt tulevikus hakkavad mõjutama, paremini aru saada, miks on muutused vajalikud ning milline on soovitud tulem muutuste järel (Kotter 1995). Visioon muutusest tuleb viia organisatsiooni kõikidele tasanditele, eriti funktsionaalsete ja keskastme juhtideni, keda muutus kõige rohkem puudutab (Oakland, Tanner 2007).</p>	<p>3. Millisel kujul sõnastati innovatsiooniprotsessiga alustades visioon, kui seda üldse tehti?</p>
<p><u>2. PLAANI VÄLJA TÖÖTAMINE JA ERINEVATE OSAPOOLTE KAASAMINE</u></p>	<p>Edukaimates organisatsioonides on innovatsiooni ja ka muutuste vedajaks üldiselt seesmiselt motiveeritud töötajad ja isejuhtivad meeskonnad, juhtimismudelit iseloomustab lühike käsuahel ning organisatsioon on struktuurilt nii lihtne kui võimalik (De Vries 1996).</p>	<p>4. Kuidas pandi kokku kogu protsessi ellu viimiseks juhtgrupp, planeerimismeeskond või määrati selleks üldse eraldi projekti läbiviimise töögrupp?</p>

	Väärtuslikud ideed võivad tulla ettevõtte seest või väljastpoolt ning turule pääseda ettevõtte seest või väljastpoolt (Chesbrough 2003). Innovatsiooni tekkimiseks on palju võimalusi, millest kahtlemata üks peamisi on tehnoloogiline muutus (Peters <i>et al.</i> 2012), muutuse käivitavaks jõuks võivad olla tehnoloogiline surve või turutõmme.	5. Kuidas toimus uute lahenduste välja töötamine praktikas?
	Avaliku sektori innovatsioone piiravad või vastupidi tõukavad tagant poliitilised, administratiivsed, juriidilised või institutsionaalsed tegurid (Kattel <i>et al.</i> 2014), näiteks regulatsioonide paindumatus, organisatsiooni siseste stiimulite puudumine, ebapiisav eelarve, organisatsiooni sisese koostöö puudumine, ajapuudus, lepingulised takistused, lepingupartnerite ebapiisav võimekus, kasutajate vastuseis muutustele (Bloch 2011).	6. Kirjelda, mis olid peamised takistavad tegurid MTA-s innovatsiooni puhul ning millest Sinu hinnangul need tingitud olid?
<u>3. KOMMUNIKATSIOON</u>	Uue teadmuse teke on võimalik ainult läbi teadmuse enda muutumise ning keskastme juhtidel on täita informatsiooni vahendamise roll reatöötajate ja tippjuhtkonna vahel, töödeldes tippjuhtkonna informatsiooni ja teadmuse kasutatavateks ideedeks ja kontseptsioonideks (Nonaka 1994).	7. Kuidas planeeritavat innovatsiooni kommunikeeriti?
	Organisatsiooni ja innovatsiooni vahel on kompleksne, multitasandiline ja dünaamiline seos (Lam 2004). ADKAR mudel tähtsustab organisatsiooni liikmete teadlikkust planeeritavatest muutustest, miks üldse on vaja	8. Kas info liikumise toimimist ka kontrolliti? Kuidas seda tehti?

	muudatusi ning mis sellega kaasneda võib (Hiatt 2006). Sellest tulenevalt iseloomustab ADKAR mudelit kogu protsessi selge ja õigeaegse kommunikeerimise olulisus, et info nii vajadustest kui kaasnevatest teguritest jõuaks kõigini asjaosalisteni.	9. Mille poolest erines suhtlus protsessi erinevates etappides? Mis oli igas etapis erinevat?
		10. Kirjelda, milline oli suhtlus – ühesuunaline (teavitused ja info jagamine juhtgrupi poolt) või mõlema suunaline (küsi tagasisidet ja arvamusi)?
<u>4. MUUTUS- PROTSESSIDE RAKENDAMINE JA EDENEMISE MÕÕTMINE</u>	Enamus innovatsiooni on lisanduv (<i>incremental</i>), mis sõltub rohkem väikestest edusammudest ja eelistest mitte ühest suurest tehnoloogilisest läbimurdest (Diebold, Porter 1990). Innovatsiooni definitsioonide paljusus ja kriteeriumite laialivalgusus muudab innovatsiooni mõõtmise võimatuks, samuti erinevate sektorite innovatsioonid võrreldamatuks (Gault 2018). Muudatuste ellu viimine võib olla väga pikaajaline protsess, selles osalejate edutunde säilitamiseks ning positiivse atmosfääri loomiseks oluline jagada suured muudatused etappideks (Kotter 1995).	11. Millist muutuste juhtimise mudelit protsessi käivitamisel ning selle käigus rakendati? Kirjelda seda etappidena (loetle erinevad etapid või läbitud sammud)!
		12. Kirjelda, milliseid probleeme muutuste käivitamisel ette tuli?

		13. Kirjelda, kuidas mõõdeti protsessi edenemist?
		14. Kuidas ja millal peeti planeeritud või käivitatud muudatusi lõpetatuks ja otsustati need käiku lasta?
	Innovatsiooni allikad pärinevad enamasti väljaspool organisatsiooni, ärilised liidud ja võrgustikud on parimad näited, kuid ka uute töötajate värbamine väljastpoolt on üks mehhanism organisatsiooni uute teadmiste toomiseks (Lundvall 1992). Tänapäeva avaliku sektori innovatsioon tugineb koostööle huvigruppide ja avaliku sektori institutsioonide vahel (Bekkers, Tummers 2018).	15. Kirjelda koostööd partneritega.
<u>5. HOIAKUD</u>	Innovatiivne organisatsiooni või töökoha kultuur on oluline avaliku sektori innovatsioone takistav või toetav mõjutaja (Albury 2005).	Kirjelda oma suhtumist ja hoiakuid.

Allikas: Autorite koostatud.

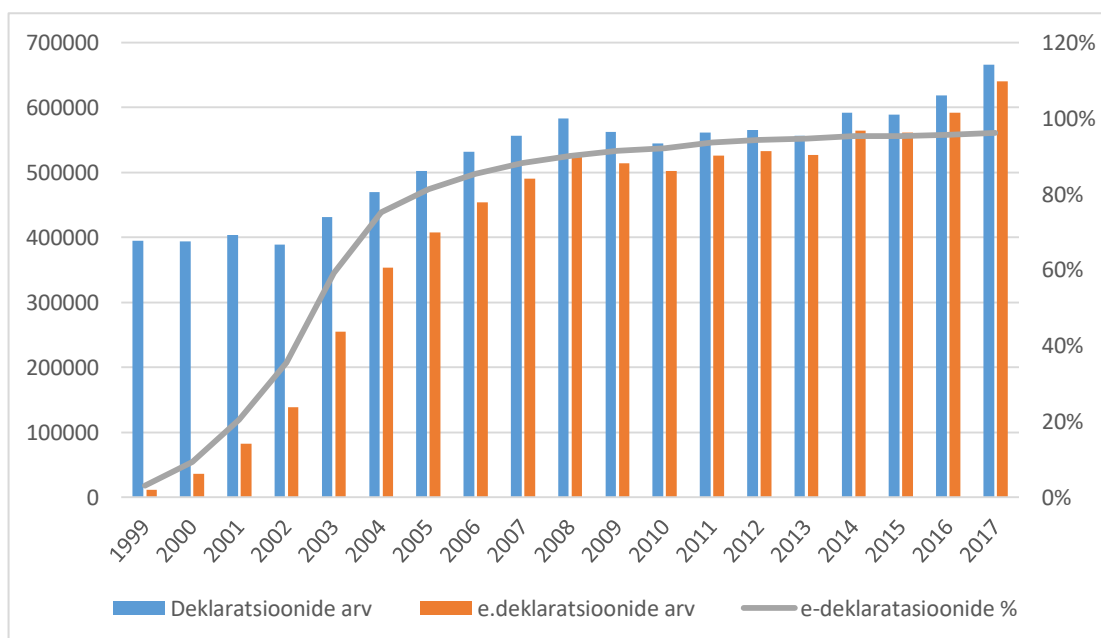
LISA 4. FIDEK arenduste kronoloogia

Aasta	FIDEK arendused
2019	Lisandus tagasisaadava tulumaksu annetamise võimalus.
2018	Võeti kasutusele uus arhitektuur, disainiti ümber kasutajaliides arvestades tehtud uuringut. Uus mobiiliversioon, millega suurenes mobiiliga esitanute ja 1-klikiga FIDEK esitanute arv. Lisati uus volitamise võimalus, millega raamatupidajad said FIE-de eest deklaratsiooni esitada.
2016	Erinevate uute eel-täidetavate ja kontrollitavate andmete kasutuselevõtt
2015	Võeti kasutusele volitamise võimalus (deklaratsiooni sai esitada teise isiku nimel). Lisandus Uber jt andmete vastuvõtmine ja eeltäitmine.
2014	Võeti kasutusele 1-klikiga esitamise võimalus.
2013	Täiendatud kontrollikeskkonna kasutuselevõtmine, kus uued abivahendid ametnikele punasesse koridori suunatud deklaratsioonide menetlemiseks.
2012	Realiseeriti nutiseadmes esitamine (ainult kõige lihtsama sisuga deklaratsioonid). Täiendati liidest pankadega. Lisandus investeerimiskonto andmete edastamise võimalus.
2011	Lisandus eesti ja vene keelele inglise keelne esitamise võimalus.
2009	Lisandus võimalus laadida lisadokumente (laenulepingud jm), mis kiirendas deklaratsioonide kontrolli ja enammakstud summade tagastamist.
2008	Uue deklaratsioonide kontrollikeskkonna kasutuselevõtmine ametnikele.
2007	Vahetati välja kogu kasutusel olev riistvara park, et süsteemi maksimaalset läbilaskevõimet tõsta kuni 8000 deklaratsiooni tunnis, 100 000 deklaratsiooni 12 tunniga
2006	e-MTA-sse sisse logimise ümbertegemine, et saaks peale panna m sisse logijate arvu piiramise ja ülejäänutele teade. FIDEK-rakenduste arhitektuuri uuendamine, et kasvavale koormusele vastu peaks, mille tulemusel süsteemi suutlikus kasvas ca 25 % võrreldes eelmise aastaga.
2005	Foorumi loomine maksumaksjatega suhtlemiseks.
2004	Võeti kasutusele tõlkemoodul, millega FIDEK muutus kakskeelseks (eesti ja vene); Lisandus eeltäidetud deklaratsiooni sisestamine eeltäidetud deklaratsioonile selle moodustamisel omistatud ID-alusel. Läbimõeldud meediaplaan arvestades eelmise aasta kogemusi, tagastusprotsessi automatiseerimine, vigade halduse süsteemi kasutuselevõtt, FIDEK andmelao loomine hilisema statistika tarvis.
2002	Arendati JAVA versioon FIDEK rakendustest. Arendati liides pankadega eluasemelaenu andmete vastuvõtmiseks. Kaetud oli kogu protsess alates eeltäitmisest kuni tagastamise, maksuteadete ja järelkontrollini. Arendati ka piiratud versioon FIDEK-st, s.t. mõned päevad enne deklareerimise algust said kliendid tutvuda eeltäidetavate andmetega.
2000	FIDEK oli esimene e-teenus MTA klientidele. Esitati ca 12000 deklaratsiooni.

Allikas: Läbi viidud intervjuud, ("Maksu- ja Tolliameti koduleht," n.d.). Autorite koostatud.

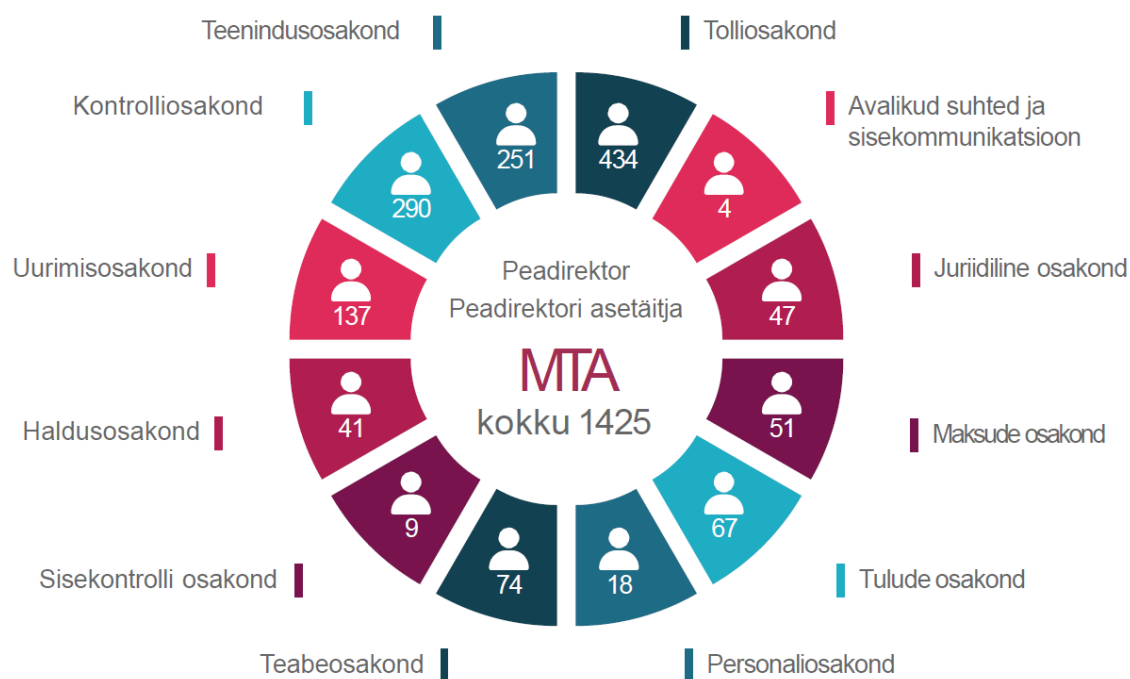
LISA 5. FIDEK statistika

aasta	deklaratsioonide arv	e-deklaratsioonide arv	e-deklaratsioonide %
1999	394907	11760	3%
2000	394051	36488	9%
2001	403511	82796	21%
2002	388590	138186	36%
2003	431593	255039	59%
2004	469781	353473	75%
2005	502175	408039	81%
2006	532091	453861	85%
2007	556553	490982	88%
2008	583453	525134	90%
2009	562207	514403	91%
2010	544752	502166	92%
2011	561453	525733	94%
2012	564985	533080	94%
2013	556435	527033	95%
2014	592507	564786	95%
2015	589069	561953	95%
2016	618942	592500	96%
2017	665768	640783	96%



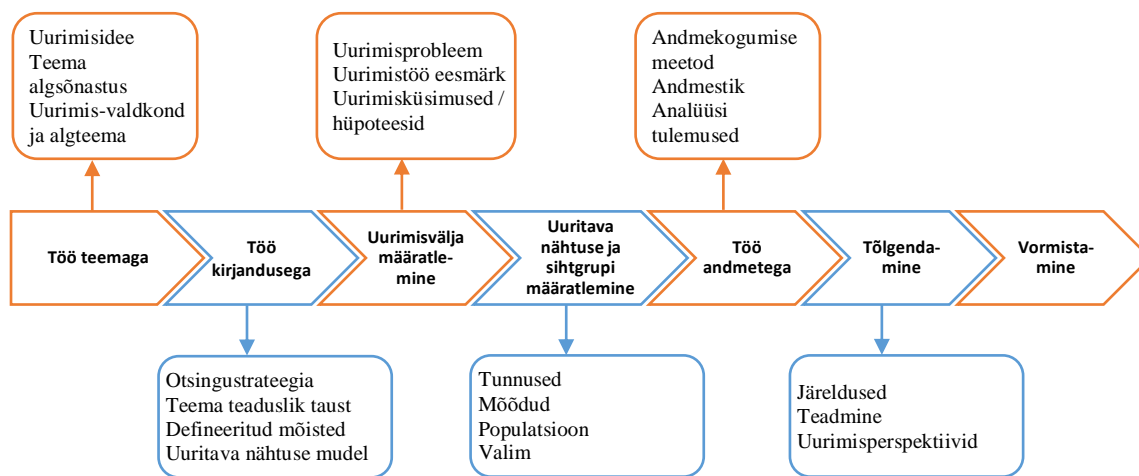
Allikas: MTA koduleht (Udde 2017) . Autorite koostatud.

LISA 6. MTA kettakujuline struktuurijoonis



Allikas: Marek Helmi esitus pärnu juhtimiskonverentsil (Helm 2016).

LISA 7. Väljundikeskse uurimisprotsessi mudel



Allikas: (Õunapuu 2014). Autorite koostatud.

Summary

INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: IMPLEMENTING THE PROJECT OF INCOME TAX RETURN BY REPUBLIC OF ESTONIA TAX AND CUSTOMS BOARD

Raul Kadaste
Reevo Maidla

The public sector in Estonia has begun exploiting a wide range of possibilities of providing their services for their customers over the Internet just as the private sector companies had already started doing earlier. The development of governmental services in such manner makes the services more accessible than earlier. At the same time it makes it more challenging for the developers of services and companies that are responsible for creating the digital solutions for such services.

Comparing innovation theories to the results of interviews that were conducted with the experts of the Tax and Customs Board of Estonian gave unique and slightly unexpected results. Most of the experts who were interviewed confirmed that they had little or no knowledge about innovation theories (interviews 1 and 2) or theories about leading change. At the same time they were also known and confirmed themselves having vast experience in both. Such opinion was confirmed by the answers they gave to the questions regarding leading models and innovation theories. Regardless of their modest theoretical knowledge, the leaders of the Tax and Customs Board as well as the leaders of the Income Tax Returns development team led their units exactly the way that creates suitable conditions for innovation and establishes favourable environment for creative project development and management.

The Income Tax Returns Development team was composed of variety of experts, it was led and developed dynamically by the team itself and a product manager as the team lead. The team analysed and developed a deep understanding of strategic goals and visions as well as political guidance. The freedom of decision making on the level of the product development team (the Income Tax Returns Team) supported even further the creation of the environment and conditions suitable for innovation and development of new and out of the box solutions.

The team itself consisted of only the experts of required fields with highest intrinsic motivation. The success of the project created the desire amongst the rest of the experts of the Tax and Customs Board to want to contribute as well. Under the lead of the project manager, the team was capable of collecting and generating external guidance, ideas and proposals from partners as well as feedback from the customers for development and turning them into executable pieces of the new annual Income Tax Return project.

Communication during that process was open to all interested parties to contribute and offer their best solutions to be chosen for development for the next annual cycle. The management of the project and the management of the Board both encouraged open communication and contribution of the external partners on the fields where the existing internal knowledge and experience was insufficient.

The new solutions that were developed were thoroughly and severely tested prior to their execution and closely monitored during the execution phase to identify possible misbehaviour of the system as well as to understand the success of the project by observing the chosen key performance indexes (KPI).

The connection between the theories of innovation and the management of the Tax and Customs Board as well as the Income Tax Returns Development team were detected throughout the research. Thereby, the current research could be used to absorb the ideas of how to create suitable conditions and supporting environment for an innovative organisation in the public sector considering all the conditions, including possible restrictions that such a public organisation could have. But despite of the theory confirmed and connections found there is still plenty of research material within the Tax and Customs Board of Estonia to be discovered.

The proposed follow-on research topics could be as follows:

2. The detailed analysis of the leadership and management methods utilised in the Tax and Customs Board as well as in the Income Tax Returns Development Team – comparing theory to practice;
3. The impact of the innovation of the Tax and Customs Board to the field of finance and taxes in both private and public sectors;
4. The impact of the development of the Income Tax Returns system and digital solution to the effectiveness of the tax system in Estonia.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Meie, Raul Kadaste ja Reevo Maidla,

(autori nimi)

1. anname Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) meie loodud teose
INNOVATSIOON AVALIKUS SEKTORIS FÜÜSILISE ISIKU
TULUDEKLARATSIOONI PROJEKTI RAKENDAMISE EESTI MAKSU- JA
TOLLIMAETI POOLT,

mille juhendaja on PhD KADRI UKRAINSKI,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

2. Anname Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Oleme teadlikud, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autoritele.
4. Kinnitame, et lihtlitsentsi andmisega ei riku me teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Raul Kadaste
Reevo Maidla

25.05.2020